



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

anuario 2012

**Hans Mathieu
Catalina Niño Guarnizo**
EDITORES

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

Programa de
Cooperación
en Seguridad
Regional

ANUARIO 2012
DE LA SEGURIDAD REGIONAL
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

HANS MATHIEU / CATALINA NIÑO GUARNIZO
EDITORES

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG



ANUARIO 2012 DE LA SEGURIDAD REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

© Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol)

Calle 71 n° 11-90, Bogotá

Teléfono 57 (1) 347 30 77

Fax 57 (1) 217 31 15

Correo electrónico fescol@fescol.org.co

PRIMERA EDICIÓN

Bogotá, noviembre de 2012

ISSN 2216-1082

COORDINACIÓN EDITORIAL

Juan Andrés Valderrama

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Ángela Lucía Vargas

DISEÑO CARÁTULA

Camila Cesarino Costa

IMPRESIÓN

CONTENIDO

PRESENTACIÓN

Hans Mathieu / Catalina Niño Guarnizo

xv

PARTE I

GEOPOLÍTICA Y SEGURIDAD REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA UNASUR Y LOS AVANCES EN SEGURIDAD Y DEFENSA	3
<i>Germán Camilo Prieto</i>	
SEGURIDAD EN LA ARGENTINA, 2010-JUNIO DE 2012	22
<i>Mariano Ciafardini</i>	
LA SEGURIDAD EN BOLIVIA, 2011-2012	28
<i>José Carlos Campero N.</i>	
POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA AL PRINCIPIO DEL GOBIERNO DILMA ROUSSEFF	56
<i>Alcides Costa Vaz / João Telésforo Medeiros Filho</i>	
SEGURIDAD EN EL CARIBE: LAS MISMAS AMENAZAS, ¿RESPUESTAS DISTINTAS?	73
<i>Paula Rodríguez Arredondo</i>	
CENTROAMÉRICA: ALCANCES Y LÍMITES DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD	84
<i>Iduvina Hernández Batres</i>	
CHILE: LA POLÍTICA DE DEFENSA EN UN ESCENARIO DOMÉSTICO Y VECINAL COMPLEJO	94
<i>Daniel Asenjo / Boris Yopo H.</i>	

COLOMBIA: AVANCES Y RETROCESOS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA DURANTE LA PRIMERA PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN SANTOS <i>María Paz Berger Arbeláez / Sandra Borda Guzmán</i>	109
EL MODELO ECUATORIANO DE SEGURIDAD INTEGRAL <i>Grupo de trabajo en seguridad regional (Ildis-FES)</i>	138
MÉXICO: LA SEGURIDAD NACIONAL EN 2012. CAMBIO DE GOBIERNO Y GUERRA AL NARCOTRÁFICO <i>Raúl Benítez Manaut / Armando Rodríguez Luna</i>	149
PARAGUAY: UN DESENLACE QUE PUDO HABERSE EVITADO <i>Diego Abente Brun</i>	162
PERÚ: DE LA EXPECTATIVA A LA FRUSTRACIÓN <i>Eduardo Toche</i>	168
URUGUAY: PROTAGONISMO REGIONAL DEL PRESIDENTE MUJICA, INSEGURIDAD EN LA AGENDA PÚBLICA Y ASUNTOS MILITARES <i>Julián González Gruyer</i>	182
CONTINUIDAD EN VENEZUELA TRAS TRECE AÑOS DEL PROYECTO CHAVISTA <i>Francine Jácome</i>	201
PARTE II	
CRIMEN ORGANIZADO Y GOBERNANZA DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA	
POLÍTICAS DE DROGAS ILEGALES: ¿DÓNDE, CÓMO Y QUÉ DEBATIR? <i>Francisco E. Thoumi</i>	217
TRÁFICO DE DROGAS Y CRIMEN ORGANIZADO EN LAS AMÉRICAS: TENDENCIAS PRINCIPALES EN EL SIGLO VEINTIUNO <i>Bruce Bagley</i>	234
EL NEXO ENTRE LAS MARAS Y EL CRIMEN ORGANIZADO <i>Sonja Wolf</i>	252
DESAFÍOS DEL SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO EN MÉXICO DE CARA A LA DELINCUENCIA ORGANIZADA. EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN JUDICIAL <i>Israel Alvarado Martínez</i>	275
DESAFÍOS DE LA JUSTICIA EN LA REGIÓN ANDINA <i>Gloria María Borrero Restrepo</i>	288
RESEÑAS BIOGRÁFICAS DE LOS AUTORES	305

ÍNDICE DE FIGURAS, GRÁFICOS, TABLAS Y MAPAS

SEGURIDAD EN EL CARIBE: LAS MISMAS AMENAZAS, ¿RESPUESTAS DISTINTAS?

Figura 1.	Vulnerabilidades intrínsecas de la región caribeña que favorecen al crimen organizado	74
Tabla 1.	Tasa de homicidios de países del Caribe, 2005-2010	75
Tabla 2.	Índice de percepción de corrupción en países del Caribe insular, 2011	76
Tabla 3.	Donaciones militares y policiales a la región caribeña, todos los programas, 2008-2013	79

CENTROAMÉRICA: ALCANCES Y LÍMITES DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD

Tabla 1.	Oferta de contribución de recursos para los ocho proyectos	87
Gráfico 1.	Centroamérica: armas de fuego en circulación a 2011, en millones de unidades	88

COLOMBIA: AVANCES Y RETROCESOS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA DURANTE LA PRIMERA PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN SANTOS

Gráfico 1.	Gasto militar de los países miembros de la Unasur, como porcentaje del PIB, 2000-2010	127

MÉXICO: LA SEGURIDAD NACIONAL EN 2012. CAMBIO DE GOBIERNO Y GUERRA AL NARCOTRÁFICO

Tabla 1.	México, presupuesto en seguridad y defensa, por periodo sexenal y dependencia, 1995-2012	150
Tabla 2.	México, porcentaje del presupuesto en seguridad y defensa por periodo sexenal y por dependencia, 1995-2012	151
Tabla 3.	Presupuesto del gobierno federal y del sector seguridad y defensa, 2000-2012	151
Mapa 1.	Carteles del narcotráfico que operan en México, 2012	153
Gráfico 1.	México, homicidios atribuidos a la delincuencia organizada, 2001-2012	154
Tabla 4.	Homicidios atribuidos a la delincuencia organizada por entidad federativa, 2006-2012	155
Tabla 5.	Transferencia de recursos de Estados Unidos a México por medio de la Iniciativa Mérida, 2008-2013	156

PARAGUAY: UN DESENLACE QUE PUDO HABERSE EVITADO

Tabla 1.	Paraguay, transformación de la estructura socioeconómica rural	163

PERÚ: DE LA EXPECTATIVA A LA FRUSTRACIÓN

Mapa 1.	Distritos de la zona de los valles de los ríos Apurímac y Ene	177
Mapa 2.	Área territorial comprendida en el Plan Vraem	179
Tabla 1.	Bolivia, Colombia y Perú: potencial de elaboración de cocaína con una pureza del 100%, 2005-2010	180

URUGUAY: PROTAGONISMO REGIONAL DEL PRESIDENTE MUJICA, INSEGURIDAD
EN LA AGENDA PÚBLICA Y ASUNTOS MILITARES

Tabla 1.	Uruguay, evolución de los delitos de rapiña, departamentos de Montevideo y Canelones, primer semestre de 2011 y 2012	190
Gráfico 1.	Uruguay, homicidios por año en todo el país, enero-junio de 2011 y 2012	190
Tabla 2.	Uruguay, homicidios cometidos, 2009-junio de 2012	191
Gráfico 2.	Uruguay, homicidios por mes en todo el país, enero-junio de 2012	191
Tabla 3.	Uruguay, evolución del número de personas mayores de 18 años privadas de libertad, 1984, 1994, 2004, 2005, 2010, 2012	192
Tabla 4.	Uruguay: número de fugas de jóvenes internados en establecimientos del Sirpa, 2009-2012: datos del primer semestre de cada año (1 de enero al 15 de julio)	194
Tabla 5.	Uruguay, incautaciones de drogas, 2008-junio de 2012 (en kg)	195
Tabla 6.	Uruguay, número de procesados por narcotráfico, 2008-junio de 2012	195

POLÍTICAS DE DROGAS ILEGALES: ¿DÓNDE, CÓMO Y QUÉ DEBATIR?

Cuadro 1.	Estados premodernos, modernos y posmodernos	229

TRÁFICO DE DROGAS Y CRIMEN ORGANIZADO EN LAS AMÉRICAS: TENDENCIAS PRINCIPALES EN EL SIGLO VEINTIUNO

Mapa 1.	Los mayores flujos globales de cocaína, 2008	236
Tabla 1.	Proliferación de carteles mexicanos, 2006-2010	241
Mapa 2.	Las principales zonas de influencia de carteles de droga mexicanos	243

EL NEXO ENTRE LAS MARAS Y EL CRIMEN ORGANIZADO

Tabla 1.	El Salvador, Guatemala y Honduras, tasa de homicidios intencionales por 100 mil habitantes, 2002-2010	259

DESAFÍOS DEL SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO EN MÉXICO DE CARA
A LA DELINCUENCIA ORGANIZADA. EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN JUDICIAL

Gráfico 1.	Distribución porcentual de agentes en la red de la Familia Michoacana, por sector y nivel de la administración pública	278

DESAFÍOS DE LA JUSTICIA EN LA REGIÓN ANDINA

Gráfico 1.	Homicidio intencional en la región andina y México, por 100.000 habitantes, 2004-2011	291
Tabla 1.	Denuncias por lesiones por 100.000 habitantes en Colombia, Ecuador y Venezuela, 2000-2008	291
Gráfico 2.	Tasa de robos por 100.000 habitantes en Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y México, 2004-2010	292

Gráfico 3. Tasa de secuestro por 100.000 habitantes en Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y México, 2004-2010	292
Gráfico 4. Tasa de población penitenciaria por 100.000 habitantes en Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, 2000-2008	293
Gráfico 5. Porcentaje de la población reclusa sin condena en algunos países de América Latina, 2008	293
Tabla 2. Sobrepoblación carcelaria en Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, 2008	293
Gráfico 6. Homicidios con armas de fuego por regiones del mundo, en porcentaje	294
Gráfico 7. Confianza en el sistema judicial en algunos países de América Latina y el Caribe	294
Gráfico 8. Satisfacción con el sistema judicial en algunos países de Latinoamérica	295
Gráfico 9. Índice de independencia judicial en algunos países de América, 2009-2010, 2011-2012	295

SIGLAS

Ademaf	Agencia para el Desarrollo de las Macroregiones y Zonas Fronterizas (Bolivia)
Alba	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
Bacrim	bandas criminales (Colombia)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAN	Comunidad Andina
Caricom	Caribbean Community (Comunidad del Caribe)
Carsi	Central American Regional Security Initiative
CBSI	Caribbean Basin Security Initiative (Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe)
CDS	Consejo de Defensa Suramericano (Unasur)
CEED	Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (Unasur)
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Cicad	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (OEA)
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos (OEA)
Cisen	Centro de Investigación y Seguridad Nacional (México)
Cofadena	Corporación de las Fuerzas Armadas para el Desarrollo Nacional (Bolivia)
Combifron	comisión binacional fronteriza
CPI	Corte Penal Internacional
CSN	Comunidad Suramericana de Naciones

DEA	Drug Enforcement Administration
Devida	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Perú)
ELN	Ejército de Liberación Nacional (Colombia)
Enafron	Estrategia nacional de seguridad pública de las fronteras (Brasil)
Esca	Estrategia de seguridad centroamericana
ESF	Economic Support Fund
Farc	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FELCN	Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (Bolivia)
FIDH	Federación Internacional de Derechos Humanos
FMF	Foreign Military Financing
Imet	International Military Education and Training
Impacs	Implementation Agency for Crime and Security (Agencia de Implementación para la Seguridad y el Crimen de Caricom)
Incle	International Narcotics Control and Law Enforcement
Indert	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Paraguay)
Jife	Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes
JRCC	Joint Regional Communications Centre (Centro Regional de Comunicaciones Conjuntas de Caricom)
Mercosur	Mercado Común del Sur
Minustah	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití
NADR	Counter Terrorism Financing
OEA	Organización de los Estados Americanos
OMS	Organización Mundial de la Salud
Opep	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OTD	organizaciones de tráfico de droga
Pefron	Programa de policía especializada de frontera (Brasil)
PGR	Procuraduría General de la República (México)
PIB	producto interno bruto
PLRA	Partido Liberal Radical Auténtico (Paraguay)
PNVCC	Plan nacional de vigilancia comunitaria por cuadrante (Colombia)
RICD	régimen internacional de control de drogas
RIFC	Regional Intelligence Fusion Centre (Centro Regional de Inteligencia de Caricom)
Sedena	Secretaría de la Defensa Nacional (México)
Semar	Secretaría de Marina (México)

SIGLAS

Sica	Sistema de Integración Centroamericana
SSP	Secretaría de Seguridad Pública (México)
Tiar	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (OEA)
Unasur	Unión de Naciones Suramericanas
Unodc	United Nations Office on Drugs and Crime (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito)
UPP	Unidades de policía pacificadora (Río de Janeiro, Brasil)
Vrae	valle de los ríos Apurímac y Ene (Perú)
YPF	Yacimientos Petrolíferos Fiscales (Argentina)

PRESENTACIÓN

TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS DE LA SEGURIDAD REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Durante el último año, la agenda regional de seguridad y defensa estuvo marcada por algunos acontecimientos novedosos. Por una parte, el debate sobre la eficacia de la política de guerra contra las drogas tomó un nuevo impulso, por cuanto los planteamientos ya no solo de muchos expertos académicos, sino también de la Comisión global de política de drogas, de la que hacen parte los ex presidentes latinoamericanos Fernando Henrique Cardoso de Brasil, César Gaviria de Colombia y Ernesto Zedillo de México, e incluso de presidentes en ejercicio de la región –un cambio significativo en el discurso político sobre las drogas en América Latina– abrieron las puertas a una discusión pendiente desde hace mucho.

Políticamente, el llamado de los presidentes Juan Manuel Santos (Colombia), Otto Pérez Molina (Guatemala) y Felipe Calderón (México), con apoyo más o menos tímido de otros de sus colegas, es a abrir un debate que permita revisar las políticas actuales de lucha contra el negocio ilegal de las drogas, evaluar sus impactos reales y hacer los ajustes necesarios. Sin embargo, muchos analistas critican la falta de propuestas concretas en ese llamado y la poca voluntad política de liderar el debate por parte de quienes lo han planteado. Incluso, con respecto a la propuesta del presidente guatemalteco, algunos señalan su falta de claridad y contenido, y sostienen que está más relacionada con su interés de renegociar la cooperación que Estados Unidos entrega a su país y que iba a reducirse, que con una voluntad real de cambio de la política antidrogas.

El asunto se discutió por primera vez en un escenario de diálogo político continental en la Cumbre de las Américas realizada en Cartagena de Indias, Colombia, en abril de 2012. La presencia de Estados Unidos en ese foro es un elemento importante, dado su peso en la formulación e implementación de la política antidrogas en Latinoamérica y en el desarrollo del régimen internacional contra las drogas vigente. Es claro, sin embargo, que Estados Unidos sigue siendo renuente a hablar de cambios en las políticas actuales, aunque la reelección del presidente Barack Obama plantea un escenario más favorable para una discusión más abierta al respecto, que si el gobierno estadounidense hubiera pasado a manos del Partido Republicano.

Aunque la discusión de este asunto en una cumbre hemisférica es un paso importante, falta mucho para que el debate sea menos politizado y esté más basado en evidencias sobre los efectos de las diversas drogas y de las políticas desarrolladas desde hace cerca de cien años para combatir el fenómeno del narcotráfico. En todo caso, se observa una tendencia hacia el surgimiento de un consenso para descriminalizar el consumo de drogas, lo que no significa la despenalización plena, dado que en muchos países la eliminación de las penas de cárcel se remplazó por el tratamiento obligatorio para los consumidores.

La discusión sobre la posibilidad de cambiar las políticas para que toda la cadena de valor del negocio de las drogas sea regulada por el estado no ha tenido desarrollos concretos, con excepción del caso de Uruguay, en donde el gobierno está planeando implementar ese tipo de política para la marihuana: una cadena de valor regulada por y en manos del estado, que funcionaría paralelamente con las cadenas ilegales de las otras drogas.

En cuanto a la Cumbre de las Américas, hay que señalar las tensiones que se vivieron antes y durante el evento, que impidieron una declaración conjunta de todos los mandatarios. La imposibilidad de llegar a un compromiso con respecto a la presencia de Cuba en esta y las próximas cumbres, y también en cuanto a que la cuestión de las islas Malvinas debe ser, al menos, un asunto de discusión entre Argentina y Gran Bretaña, que impidió la suscripción de una declaración final, ensombreció, para algunos analistas totalmente, los resultados de un evento en el que el gobierno colombiano invirtió enormes esfuerzos. Aunque el presidente Santos dijo que los mandatarios habían optado por “hablar francamente” y demostrado “que no hay temas vedados”, es claro que, como habían pronosticado muchos analistas, la cumbre no tuvo mayores logros.

Otro asunto importante en la agenda regional fue la destitución del presidente paraguayo Fernando Lugo, el 22 de junio de 2012, luego de un acelerado juicio parlamentario en el que se lo declaró culpable de mal desempeño de sus funciones, situación frente a la cual las reacciones internacionales no se hicieron esperar: los países latinoamericanos expresaron su rechazo a la decisión y muchos retiraron o llamaron a consultas a sus embajadores; además, Paraguay fue suspendido como miembro del Mercosur y de la Unasur, hasta la celebración de elecciones prevista para abril de 2013. Incluso, el secretario

general de la Unasur, Alí Rodríguez, calificó el hecho como un “golpe de estado parlamentario”.

Más allá de la discusión sobre si fue o no un golpe de estado, algunos analistas señalan que la actuación del parlamento paraguayo abrió la puerta para la entrada de Venezuela al Mercosur, aprobada desde 2006 por los otros miembros fundadores del organismo –Argentina, Brasil y Uruguay–, pero bloqueada desde ese entonces, precisamente, por el Congreso de Paraguay. Así, tras la suspensión de ese país a raíz de la destitución del presidente Lugo, ya a fines de julio los demás miembros del Mercosur permitieron el ingreso de Venezuela al bloque. Y aunque según el protocolo de adhesión este país tiene cuatro años para adaptarse a su nuevo estatus, desde ya quedan planteadas preguntas cuyas respuestas pueden tener impactos regionales, entre ellas qué va a pasar con la Alba, si el presidente Hugo Chávez seguirá con sus intenciones de salirse del sistema interamericano de derechos humanos o cómo se conciliarán los acuerdos comerciales y económicos suscritos por Venezuela con socios extrarregionales como China con sus nuevos compromisos como miembro del Mercosur.

Estas preguntas cobran más vigencia aún dada su reelección para un nuevo periodo presidencial en Venezuela (2013-2019), lo que, por supuesto, tendrá implicaciones regionales en tanto su plan de gobierno gira en torno a la profundización del modelo socialista en el país e incluye la búsqueda de una nueva geopolítica internacional basada en “el multicentrismo y la pluripolaridad”. Por lo que iniciativas como la Alba y Petrocaribe, la entrada de Venezuela al Mercosur y los acuerdos comerciales y de compra de armas con países como Irán y China tendrán el sello del socialismo del siglo veintiuno.

Otro escenario en el que, según muchos expertos, el presidente Chávez tendrá un papel importante es el proceso de negociaciones de paz entre el gobierno de Colombia y la guerrilla de las Farc, la más vieja del continente, que se inició privada y confidencialmente a comienzos de 2012 en La Habana y se hizo público los primeros días de septiembre. A diferencia del último intento de negociación con el grupo guerrillero, esta vez se estableció una agenda muy precisa de cinco puntos: 1) política de desarrollo agrario integral; 2) garantías para la participación política; 3) fin del conflicto, dejación de las armas por parte de las Farc y reintegración a la vida civil; 4) solución al problema de las drogas ilícitas; y 5) derechos de las víctimas; más todo lo que tiene que ver con implementación, verificación y refrendación, agenda consignada en un acuerdo firmado por ambas partes. En este caso, el gobierno ha sido enfático en decir que el proceso debe avanzar rápidamente y no durar más que unos meses.

Con Noruega y Cuba como garantes del proceso y Venezuela y Chile como acompañantes, las conversaciones empezaron formalmente en Oslo el 18 de octubre último. La siguiente ronda comenzó en la Habana el 19 de noviembre, con el anuncio de las Farc de un cese unilateral del fuego desde el 20 de noviembre de 2012 hasta el 20 de enero de 2013. Es necesario esperar para

saber si, a diferencia de ocasiones anteriores, las Farc mantienen su palabra y cumplen con la tregua anunciada, a pesar de las declaraciones del ministro de Defensa de que la ofensiva militar se mantendrá. Los próximos meses serán claves también para saber el grado de avance logrado por el gobierno y la guerrilla en la negociación sobre los puntos incluidos en el acuerdo.

Es claro que el logro de un acuerdo con las Farc no implica necesariamente que haya paz en Colombia. Además de los desafíos de la implementación del acuerdo, sobre todo en zonas en donde la presencia del estado ha sido históricamente débil, las actividades del crimen organizado seguirán representando una amenaza para la seguridad tanto en Colombia, como en Centroamérica y México.

En este último país, el PRI regresa al poder con la posesión de Enrique Peña Nieto el 1 de diciembre, luego de doce años de gobierno del PAN y en medio de la guerra contra las drogas emprendida por el presidente saliente, Felipe Calderón, que ha generado alarmantes niveles de violencia y ha llevado a la militarización de la seguridad. El nuevo mandatario deberá no solo demostrar que las acusaciones de corrupción y de vínculos con el crimen organizado que enfrenta su partido son infundadas, sino buscar formas efectivas de enfrentarlo.

Por último, los países centroamericanos, sobre todo los del llamado triángulo norte (Guatemala, Honduras y El Salvador) también afrontan las amenazas del crimen organizado y en especial la del tráfico de drogas y personas por sus territorios, y la corrupción y el debilitamiento de las instituciones del estado asociadas. Ante los elevados niveles de violencia e inseguridad, la población pide mano dura y los gobiernos de la región no han dudado en dar cada vez más participación a los militares en labores de seguridad pública, lo que implica riesgos altos de aumento de las violaciones y abusos de derechos humanos. Iniciativas novedosas como la tregua entre las dos principales pandillas que operan en El Salvador, facilitada por el gobierno de ese país, han mostrado efectos positivos en la disminución de las tasas de homicidio, pero hace falta esperar para ver si esos resultados se consolidan y son sostenibles a mediano y largo plazo, y si podrían repetirse en otras partes.

QUÉ HAY EN ESTE *ANUARIO*

Esta cuarta edición del *Anuario de seguridad regional en América Latina y el Caribe* del Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert, sigue los propósitos de las anteriores, por lo que en su primera parte analiza las dinámicas geopolíticas en materia de seguridad, defensa y política exterior de los países que hacen parte de la región. La segunda se refiere a asuntos vinculados con el fenómeno del crimen organizado y en particular el narcotráfico en América Latina, y a algunas de las reformas que se necesitan para que los sistemas de justicia respondan mejor a los desafíos planteados por dichas actividades. Estos trabajos se hicieron en el marco

PRESENTACIÓN

de las actividades desarrolladas por el Observatorio de Crimen Organizado que hace parte del Programa y que cuenta con el apoyo financiero de la Fundación Open Society Institute (Zug), a la que agradecemos. También lo hacemos a los coordinadores de los grupos de trabajo nacionales y subregionales, por su trabajo y compromiso con el Programa de Cooperación en Seguridad Regional, así como a los demás autores que contribuyeron con esta publicación. Finalmente, corresponde hacer un reconocimiento a la Friedrich Ebert Stiftung (FES) y a sus oficinas en los países de la región, por su apoyo en la gestión del Programa.

HANS MATHIEU

CATALINA NIÑO GUARNIZO

PARTE I

GEOPOLÍTICA Y SEGURIDAD REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA UNASUR Y LOS AVANCES EN SEGURIDAD Y DEFENSA

GERMÁN CAMILO PRIETO

La Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) se acerca a cumplir sus primeros ocho años de existencia¹, y sus avances en materia de diálogo político, cooperación, desarrollo institucional y de seguridad y defensa son significativos. Este artículo hace una valoración de estos avances, enfocándose especialmente en la gestión de María Emma Mejía, segunda secretaria general del organismo², con énfasis en el desarrollo institucional de la organización regional y en los avances en el área de seguridad y defensa.

El artículo sostiene que la Unasur ha avanzado significativamente en su proceso de institucionalización, y que estos avances permiten ser optimistas frente a sus éxitos futuros en el logro de sus objetivos, como lo son la coordinación de políticas en un nivel simple de intercambio de experiencias y, sobre todo, en la consolidación de Suramérica como una zona de paz. Con respecto a ambos objetivos, se plantea que la gestión de Mejía fue valiosa, pero a la vez se argumenta cómo el carácter intergubernamental de la Unasur hace que el alcance del trabajo de una secretaria general sea muy limitado.

La Unasur no es un proceso de integración regional sino de cooperación, pero el artículo sostiene que desde una perspectiva constructivista, complementada con aspectos neofuncionalistas, la institucionalización de un proceso de construcción regional contribuye a generar confianza entre los estados, lo cual favorece la consolidación de una zona de paz.

En la medida en que se crean espacios institucionales para que los estados intercambien experiencias y coordinen sus políticas sin comprometer su soberanía, se generan expectativas de cooperación que hacen que vean la cooperación como algo positivo, y dialoguen sobre sus acciones en las diferentes áreas de intervención. Esta generación de confianza y el hábito de cooperación contribuyen a cambiar la percepción de rivalidad o competencia entre los estados y lleva a una percepción de amistad, lo que facilita la creación de una comunidad de seguridad o zona de paz. El texto argumenta que el intergubernamentalismo de las actividades de la Unasur ha sido muy conveniente para generar confianza entre los estados, y el desarrollo institucional de la organización ha

favorecido el proceso de consolidación de una zona de paz. Sin embargo, también se plantea una paradoja: a pesar de contribuir al fortalecimiento institucional del proceso, el intergubernamentalismo es, de todas maneras, un factor de riesgo para la consolidación de una zona de paz, y en este sentido la Unasur es un proyecto regional débil.

Un giro hacia la integración regional fortalecería el proyecto, pero en la coyuntura actual este giro pondría en riesgo el proyecto mismo. Por ende, el artículo concluye que el nuevo secretario general, Alí Rodríguez, debe esforzarse por fortalecer el proceso de institucionalización de la Unasur con miras a generar mayor confianza y mayores expectativas de cooperación entre los estados, de manera que en un futuro cercano estos tengan elementos para considerar la posibilidad de emprender un proceso de integración que conduzca a la consolidación de una zona de paz y de desarrollo humano mucho más estable y, muy seguramente, más fructífera.

El texto está dividido en tres partes. La primera examina el desarrollo institucional de la Unasur entre 2004 y julio de 2012, casi ocho años de existencia, y ofrece una reflexión teórica sobre la forma en que la institucionalización de un proyecto regional contribuye a la generación de confianza y de expectativas de cooperación entre los estados. La segunda analiza lo conveniente que ha sido para su desarrollo institucional el carácter plenamente intergubernamental de la Unasur, y plantea la paradoja de la integración arriba mencionada. Estas dos primeras partes incluyen la valoración de la gestión de María Emma Mejía como secretaria general entre mayo de 2011 y junio de 2012, y de los avances en el área de seguridad y defensa. Por último, la tercera presenta una conclusión que señala los retos que debe afrontar Alí Rodríguez, secretario general a partir de junio de 2012, y sugiere una serie de lineamientos que la entidad debería seguir a corto plazo para alcanzar sus objetivos básicos.

1. EL DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA UNASUR: HACIA LA COHESIÓN Y LA CONFIANZA REGIONAL

La Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) fue creada en diciembre de 2004, después de dos reuniones presidenciales entre los jefes de estado suramericanos, cuya convocatoria fue liderada por Fernando Henrique Cardoso, presidente de Brasil desde 1995 hasta 2003. Siguiendo la línea de las dos declaraciones que la precedieron (Brasilia 2000 y Guayaquil 2002)³, la declaración de Cusco por la que se creó no planteó un objetivo concreto, sino que continuó apuntando a avanzar en diversas áreas de la cooperación regional, con énfasis en: 1) la concertación y coordinación política y diplomática; 2) la profundización de la convergencia entre el Mercosur, la Comunidad Andina (CAN) y Chile mediante el perfeccionamiento de la zona de libre comercio y la asociación de Guyana y Surinam a este proceso; 3) la integración física, energética y de comunicaciones en Suramérica; 4) la armonización de políticas que promuevan el desarrollo rural y agroalimentario; 5) la transferencia de tecnología y de cooperación horizontal en todos los ámbitos de la ciencia, educación y cultura; y 6) la creciente interacción entre las empresas y la sociedad civil, teniendo en cuenta la responsabilidad social empresarial⁴.

Entre 2005 y 2008 la estructura institucional de la Comunidad se limitó a dos reuniones presidenciales, tres de los ministros de Relaciones Exteriores y una de los de Energía e Infraestructura⁵. En abril de 2007 los jefes de estado realizaron la I Cumbre energética suramericana (Isla Margarita), en la que se creó el Consejo energético de Suramérica, integrado por los ministros del área. Entre 2005 y 2008 la CSN no contó con una secretaría general, sino solamente con la secretaria *pro tempore* rotada entre los países miembros, y apoyada por las Secretarías generales de la CAN y del Mercosur (Mercado Común del Sur). Las cumbres presidenciales y las reuniones ministeriales definieron un carácter exclusivamente intergubernamental del proceso que

sería preservado por la Unasur, que desde su creación en mayo de 2008 fue dotada de personería jurídica internacional y de un organigrama institucional más elaborado.

El tratado constitutivo de la Unasur, suscrito en Brasilia el 23 de mayo de 2008, estableció como sus órganos principales el Consejo de jefas y jefes de estado y de gobierno, en adelante Consejo presidencial, el Consejo de ministras y ministros de relaciones exteriores, el de delegadas y delegados, y la Secretaría general⁶. El artículo 51 de este Tratado constitutivo está dedicado al desarrollo de la institucionalidad, y establece que:

Podrán convocarse y conformarse reuniones ministeriales sectoriales, consejos de nivel ministerial, grupos de trabajo y otras instancias institucionales que se requieran, de naturaleza permanente o temporal, para dar cumplimiento a los mandatos y recomendaciones de los órganos competentes. Estas instancias rendirán cuenta del desempeño de sus cometidos a través del Consejo de delegadas y delegados, que lo elevará al Consejo de jefas y jefes de estado y de gobierno o al Consejo de ministras y ministros de Relaciones Exteriores, según corresponda. Los acuerdos adoptados por las reuniones ministeriales sectoriales, consejos de nivel ministerial, los grupos de trabajo y otras instancias institucionales serán presentados a consideración del órgano competente que los ha creado o convocado⁷.

Siguiendo lo dispuesto en este artículo, en 2008 se crearon los siguientes Consejos ministeriales suramericanos: social, en agosto⁸; defensa: en diciembre; salud, en diciembre; en agosto de 2009 los de: lucha contra el narcotráfico, infraestructura y planeamiento, desarrollo social, educación, cultura, ciencia, tecnología e innovación; y en noviembre de 2010, economía y finanzas.

Posteriormente, y ya durante la gestión de Mejía como secretaria general, se crearon el Consejo electoral, en octubre de 2011, y el Consejo sobre seguridad ciudadana, justicia y coordinación de acciones contra la delincuencia organizada transnacional, en mayo de 2012, creación que contó con su apoyo y el de su equipo de trabajo. La secretaria acompañó también el trabajo de los otros consejos ministeriales, que sumados al de Energía creado en 2007 y a los otros dos

creados durante 2011, suman diez. Mejía apoyó igualmente el nacimiento de dos nuevos institutos suramericanos: el Centro de estudios estratégicos de la defensa (CEED), inaugurado el 27 de mayo de 2011 en Buenos Aires, y el Instituto suramericano de gobierno en salud (Isags), que inició funciones el 25 de julio de 2011 en Rio de Janeiro para generar una red de sanidad en Suramérica y un sistema de intercambio regional de experiencias respecto a sistemas de salud y capacitación en áreas claves⁹. Durante su gestión se aprobó así mismo la Agenda de integración en infraestructura y se creó la Red de conectividad suramericana¹⁰.

El desarrollo institucional de la Unasur es lo que Mejía más ha destacado de su gestión, después de que un año atrás, en su discurso de posesión, se impusiera como primer reto “lograr la plena institucionalización de Unasur para facilitar su adecuación operativa y física”¹¹. Ella logró consolidar la conformación de la Secretaría General en Quito, después de tres años en los que no contaba con una sede de operaciones ni con un equipo de funcionarios ni con canales de comunicación, presupuestos ni reglamentos propios¹². Al entregar su cargo, Mejía dejó al organismo con once funcionarios diplomáticos designados por las Cancillerías de los estados miembros en el que pronto estarán representados todos los países. Durante su gestión se crearon el sitio web y el archivo institucional de la organización, se aprobó casi todo el Reglamento general que establece los parámetros que rigen el funcionamiento de la Unión y las normas que deben atender los estados miembros, así como los presupuestos para los años 2011, 2012 y 2013, y el sistema de aporte de cuotas por parte de los doce países¹³.

Otros logros destacados fueron sus gestiones en los Congresos, las Cámaras de Diputados y de Senado de Brasil y Paraguay, así como en la Corte Constitucional de Colombia, para completar la ratificación del Tratado constitutivo de la Unasur por parte de los doce países miembros. Mejía impulsó también la aprobación del Protocolo adicional al Tratado constitutivo de Unasur sobre compromiso con la democracia, el cual ha

sido ratificado a la fecha por seis países: Argentina, Bolivia, Chile, Guyana, Perú y Venezuela¹⁴. Este Protocolo autoriza a los estados miembros a intervenir “en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, de una violación del orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos”¹⁵. Esta intervención puede consistir en:

- a) Suspensión del derecho a participar en los distintos órganos e instancias de la Unasur, así como del goce de los derechos y beneficios conforme al Tratado constitutivo de Unasur.
- b) Cierre parcial o total de las fronteras terrestres, incluyendo la suspensión y/o limitación del comercio, tráfico aéreo y marítimo, comunicaciones, provisión de energía, servicios y suministros.
- c) Promover la suspensión del estado afectado en el ámbito de otras organizaciones regionales e internacionales.
- d) Promover, ante terceros países y/o bloques regionales, la suspensión de los derechos y/o beneficios del estado afectado, derivados de los acuerdos de cooperación de los que fuera parte.
- e) Adopción de sanciones políticas y diplomáticas adicionales¹⁶.

La aprobación del Tratado constitutivo por parte de todos los países miembros fortalece institucionalmente a la Unasur en la medida en que asegura la base jurídica para su funcionamiento. En cuanto al Protocolo adicional, aun cuando quedan seis países por aprobarlo, la ratificación por parte de los otros seis miembros también ha tenido un efecto cohesionador en la región, en la medida en que, por ejemplo, se escucharon voces sobre la pertinencia de aplicarlo en la alteración del orden democrático en Paraguay el 22 de junio de 2012, lo que no fue posible debido a que el Congreso de este país rechazó la firma del Protocolo¹⁷. La Unasur sin embargo suspendió temporalmente la membresía de Paraguay hasta que el orden democrático sea restablecido mediante

elecciones libres y transparentes programadas para 2013.

Por último, como secretaria Mejía gestionó la prórroga, hasta el 31 de diciembre de 2012, de las funciones de la Secretaría técnica Unasur-Haití, que ejecuta varios programas de salud, vivienda y seguridad alimentaria en ese país tras el terremoto de enero de 2010. Llevó también las posiciones comunes de los miembros de la Unasur como bloque regional a la Organización Mundial de la Salud (OMS) en materia de salud y al G-20 en asuntos económicos. La Unasur fue admitida como observador permanente ante la Asamblea permanente de las Naciones Unidas el 9 de diciembre de 2011, e invitada a exponer sus avances en distintos foros de discusión académica, empresarial y gubernamental como Eurolat, en Alemania, en México, en las Naciones Unidas y en distintos foros regionales. Mejía firmó también convenios de cooperación y apoyo institucional con la CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (Udual), y ONU Mujeres, para trabajar temas conjuntos¹⁸.

Es difícil determinar la medida en que la creación de nuevos Consejos, institutos y otros desarrollos institucionales de la Unasur fueron producto de la gestión de la secretaria general. Al fin y al cabo, quien ejerza la Secretaría general de la Unasur debe cumplir lo que le instruyen los órganos directivos, como el Consejo presidencial y el Consejo de ministros de relaciones exteriores. La Secretaría puede hacer propuestas a ambos organismos, pero al momento de escribir el presente artículo no había sido posible saber si Mejía hizo alguna propuesta concreta a alguno de estos organismos relacionada con el desarrollo institucional de la Unasur¹⁹. De su secretaría se esperaban gestiones para crear nuevos Consejos e institutos, y que hablara en nombre de Unasur en foros internacionales y firmara convenios con terceros en nombre de la organización, y lo hizo.

En estos términos, lo que permite considerar exitoso el paso de María Emma Mejía por la

Secretaría general es que sus gestiones contribuyeron a fortalecer institucionalmente a la Unasur, lo que es distinto a afirmar que fue gracias a su gestión que esta se fortaleció institucionalmente. En la medida en que esa gestión contribuyó a que los Consejos existentes continuaran sus reuniones y planes de trabajo, y en la medida en que la Secretaría general apoyó la creación de las nuevas instituciones y representó a la Unasur en sus relaciones con terceros, el desarrollo institucional de la organización se vio fortalecido gracias a la labor de la secretaria general y de su equipo de trabajo. Pero en un proceso meramente intergubernamental como la Unasur, los avances en materia institucional dependen sobre todo de las iniciativas de los estados miembros. El quid del asunto reside en que, desde perspectivas constructivistas apoyadas en aportes neofuncionalistas, la institucionalización contribuye a que los estados se interesen más en el desarrollo institucional del proyecto regional.

Enfoques constructivistas sostienen que la institucionalización de un proceso de cooperación es importante porque las instituciones generan efectos de socialización que hacen que los actores se identifiquen unos con otros y aumenten la confianza mutua mediante este proceso de identificación (véanse, por ejemplo, Finnemore, 1996; Checkel, 2001; Risse, 2009; y Herrmann et al., 2004). De esta forma se crean expectativas sobre los beneficios que podrían derivarse de la continuidad y, eventualmente, de la profundización de la cooperación. Siguiendo la dirección del trabajo pionero de David Mitrany (1944, 1948), los neofuncionalistas plantearon hace más de medio siglo que la creación de instituciones regionales en una determinada área de cooperación genera la necesidad de profundizar la cooperación en esa área y la creación de otras instituciones de cooperación en otras áreas, a través de un efecto de derrame o *spill over* (Haas, 1958). Los neofuncionalistas veían este efecto de derrame como algo casi inherente a la integración regional, pero también como algo frecuente en los procesos de cooperación intergubernamental que no implicaran una cesión

de soberanía a organismos comunes por parte de los estados.

Por su parte, los enfoques constructivistas del regionalismo de principios del siglo veintiuno sostienen que estos efectos de derrame se dan en la medida en que las instituciones generan procesos de identificación entre los estados miembros mediante la socialización en la que dichas instituciones involucren a los estados. ¿De qué depende que los efectos de socialización que desatan las instituciones generen procesos de identificación entre los estados? Algunos enfoques sugieren que estos procesos son inherentes a los efectos de socialización de las instituciones regionales. Pero en general, los constructivistas reconocen que si estos efectos fueran inherentes, la cooperación regional tendería a ser exitosa en términos de profundización y ampliación a otras áreas²⁰. Si esto fuese así, bastaría con crear instituciones de cooperación regional para asegurar el éxito de la misma. Podría pensarse, incluso, que la socialización generada por la creación de instituciones de cooperación conduciría a un proceso de integración regional una vez los estados hubiesen adquirido la suficiente confianza mutua como para ceder poder soberano organismos comunes. Podría asumirse que esta línea de pensamiento ha sido, al menos en parte, adoptada por la Unasur, en la medida en que su Tratado constitutivo habla de integración, incluso como objetivo²¹. Pero es claro que ni la cooperación que cuenta con espacios institucionales es siempre exitosa ni la institucionalización de la cooperación conduce necesariamente a un proceso de integración regional; basta con considerar, por ejemplo, los procesos de la CAN y del Mercosur.

En estos términos, una de las respuestas que los constructivistas, y seguramente los neofuncionalistas o, en la actualidad, los institucionalistas liberales, aceptarían como explicación a la profundización y ampliación de la cooperación, sería la de la eficiencia de la gestión de los funcionarios de un organismo como una Secretaría general. Así, podría decirse que la gestión de una secretaria general es exitosa en la medida en que sus labores contribuyan a aumentar la confianza

de los estados miembros en el proceso regional y entre ellos mismos. De esta forma podría concluirse que la gestión de Mejía fue bastante satisfactoria. Pero el impacto de las labores de un organismo como la Secretaría general de la Unasur, que no tiene facultades ejecutivas más allá de las propositivas y que depende totalmente de los organismos intergubernamentales para emprender acciones en uno u otro sentido, parece, cuando menos, bajo.

El artículo 10 del Tratado constitutivo no habla de cesión de soberanía ni de representación supranacional en cabeza de la Secretaría general, y tan solo declara a sus funcionarios como funcionarios internacionales y al secretario general como representante legal de la Secretaría general²². Así, en tanto que los funcionarios de esa Secretaría deben actuar como funcionarios internacionales en representación de ella y no de ninguno de sus estados miembros, deben actuar en representación de la comunidad de estados como funcionarios del órgano ejecutivo que actúa en nombre del organismo regional en su conjunto, como lo es la Secretaría general. Esto da una impresión de supranacionalidad simbólica o representativa, mas no operativa, dado que la Secretaría de la Unasur no puede actuar si no es por instrucción de los organismos directivos del proceso. Esta dependencia absoluta de los organismos intergubernamentales es lo que hace que la Unasur no pueda ser considerada en sentido alguno un proceso de integración regional, pues no hay cesión de poder soberano de decisión a ningún organismo común. Esta dependencia es lo que hace más difícil valorar el impacto de la gestión de una secretaria general sobre el fortalecimiento institucional de un organismo intergubernamental, cuestión que está directamente relacionada con la mencionada paradoja de la integración, que se tratará en la siguiente sección.

2. AVANCES EN SEGURIDAD Y DEFENSA:

LA CONVENIENCIA DEL INTERGUBERNAMENTALISMO Y LA PARADOJA DE LA INTEGRACIÓN

Tal y como se observó, el proyecto regional de la Comunidad Suramericana de Naciones comenzó como un proceso de cooperación meramente intergubernamental, y así continúa siéndolo la Unasur. El intergubernamentalismo prevaleciente en este proyecto pionero de cooperación suramericana es coherente con la historia de rivalidad y desconfianza existentes entre muchos países de la región, y con los escasos logros de los procesos de integración regional suramericanos, y latinoamericanos, como la CAN y el Mercosur. ¿Para qué empezar aspirando a la integración regional que estos otros procesos no han alcanzado? El intergubernamentalismo del nuevo esquema de cooperación suramericana da cuenta de un pragmatismo sensato frente a la realidad de que los estados de la región son reacios a ceder soberanía en la toma de decisiones sobre sus políticas a organismos comunes.

Es de esperar, por ejemplo, que varios estados suramericanos se resistirían a ceder poder soberano de decisión a organismos comunes donde claramente Brasil, por su poderío y tamaño, tendría grandes posibilidades de mandar. Igualmente, las diferencias ideológicas actuales entre gobiernos de izquierda como los de Argentina, Bolivia, Ecuador, Uruguay y Venezuela, y gobiernos con perfiles más de derecha como los de Colombia, Chile y Paraguay, este último después de la remoción de la presidencia de Fernando Lugo, podrían generar grandes disputas en torno a las políticas comunes a adoptar en un proceso de integración. Otra dificultad estriba en la necesidad de contar con mecanismos de compensación para aquellos países que al ceder poder soberano de decisión sufran pérdidas económicas por la implementación de políticas regionales que los obliguen a hacer ajustes que les generen costos. La integración regional requiere de mucha confianza, afinidad política y sobre todo, de fuentes de financiación, y de todo esto carece en la actualidad la región suramericana. No obstante,

los estados suramericanos han emprendido por primera vez en la historia, un proceso de cooperación a escala regional que está abordando la mayoría de las áreas de política que debe tratar un estado, al punto de que podría decirse que la única que no cuenta aún con un Consejo suramericano es la del medio ambiente.

¿Qué ha hecho que los doce estados que conforman Suramérica hayan emprendido, mantenido y ampliado el proyecto de cooperación regional de la Unasur? Este artículo sostiene que, hasta el momento, a ocho años de la creación de la CSN/Unasur, el intergubernamentalismo pleno ha sido clave para los avances que se han dado en el proceso, porque le ha otorgado la seguridad a los estados de tener control absoluto sobre su participación en las iniciativas regionales. Esta seguridad ha hecho que confíen en el proyecto regional y en los demás, sabiendo que todos se muestran satisfechos con la preservación de su autonomía en la toma de decisiones regionales. Vistos transversalmente como avances en materia de desarrollo institucional, los avances de la Unasur se han producido particularmente en dos áreas, más allá de la diversidad de Consejos suramericanos: la de seguridad y defensa y la de diálogo político.

En materia de seguridad y defensa el logro más significativo ha sido la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) y los avances de sus primeras reuniones. El Tratado constitutivo de la Unasur plantea los siguientes objetivos en esta materia²³:

- a) La coordinación entre los organismos especializados de los estados miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado.
- b) La promoción de la cooperación entre las autoridades judiciales de los estados miembros de Unasur.

- c) El intercambio de información y de experiencias en materia de defensa.
- d) La cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana.

La Unasur ha emprendido acciones significativas para llevar a cabo estos objetivos. Aparte de la creación del CDS, que busca trabajar en los cuatro objetivos, los objetivos a), b) y d) han sido abordados por la creación del Consejo sobre seguridad ciudadana, justicia y coordinación de acciones contra la delincuencia organizada transnacional en mayo de 2012; y el objetivo c) mediante la publicación del Registro suramericano de los gastos de defensa de los países miembros de la Unasur, destacado por Mejía como el mayor logro de su gestión en materia de seguridad y defensa. El Registro fue presentado el 5 de junio de 2012 por el Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (CEED) ante los ministros de Defensa de la Unasur reunidos en Asunción, y comprende todos los gastos ejecutados en materia de defensa externa entre 2006 y 2010 por parte de los estados miembros. Forma parte de las medidas de confianza mutua acordadas por los países miembros, y Mejía destacó su publicación como un acto único en el mundo, en el que los países están mostrando con transparencia sus gastos de defensa, lo que contribuye a generar confianza entre sus miembros. En una entrevista concedida a *El Tiempo*, de Bogotá, resaltó que en Suramérica hacía cerca de tres lustros, “no se tenían cifras que pudiéramos transparentar (*sic*) y mostrar por desconfianza. Tener el balance cada julio nos va a permitir una metodología depurada y que los países se sinceren en el tema”²⁴.

El Registro suramericano de gastos en Defensa se creó como parte del plan de acción 2009-2010 del Consejo de defensa suramericano. Siguiendo la metodología sobre gasto en defensa de la Cepal, se definió gastos en defensa como

todos los recursos asignados por el estado, así como también la asistencia externa (monetaria y no monetaria), destinada al financiamiento de las actividades que comprenden la seguridad exterior de la nación. Esto incluye el gasto de los ministerios de defensa, sus organismos dependientes, las fuerzas armadas y toda otra agencia

del sector público cuya función prioritaria sea la defensa del país frente a desafíos externos.

El informe muestra que entre 2006 y 2010 los países suramericanos incurrieron en un gasto total en defensa de US\$126 mil millones, correspondiendo casi 44% al gasto de Brasil, 17% a Colombia, 10,7% a Venezuela, 9% a Chile, 8,3% a Argentina, 4,5% a Ecuador y 4% a Perú. Los demás países figuran con un gasto en defensa equivalentes a 1 o menos porcentaje del total subregional. Como porcentaje del PIB nacional, los que lideran estas estadísticas son Ecuador (2,74%); Colombia (1,89%); Surinam (1,49%); Bolivia (1,47%); Chile (1,40%); y Uruguay (1,06%). Perú destina 0,89% de su PIB, mientras Brasil 0,77% y Argentina 0,74%²⁵.

Desde su discurso de posesión, Mejía afirmó que Suramérica debía ser “una zona de paz y de prosperidad compartida”, y de hecho al primer Consejo de la Unasur al que hizo referencia fue al de Defensa, resaltando la necesidad de avanzar en las áreas de medidas de confianza y pensamiento estratégico²⁶. El Consejo de defensa suramericano fue creado el 23 de mayo de 2008, después de que en junio de 2006 tuviera lugar la primera reunión en la historia de ministros de Defensa suramericanos. La Decisión presidencial aprobada en diciembre de 2008 para su creación estipula que el Consejo es una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa. Los principios que rigen su labor son el respeto por la soberanía y por la autodeterminación, la integridad territorial de los estados y la no intervención en asuntos internos²⁷. En la Declaración de Santiago de Chile de marzo de 2009, la primera del CDS una vez constituido, se trazaron como objetivos generales:

- a) Consolidar Suramérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y como contribución a la paz mundial.
- b) Construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales, y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe.

- c) Generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa²⁸.

En esta misma reunión se adoptó el Plan de acción 2009-2010 de la Unasur en materia de seguridad y defensa, que definió cuatro ejes o lineamientos por desarrollar: 1) políticas de defensa; 2) cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz; 3) industria y tecnología de la defensa; y 4) formación y capacitación (Álvarez, 2009: 4). Dentro del primero destaca el desarrollo de la iniciativa c) “Compartir y dar transparencia a la información sobre gastos e indicadores económicos de la defensa”²⁹, cuyo resultado ha sido la publicación del Registro suramericano de los gastos de defensa; destaca también el desarrollo de la iniciativa g) “Proponer el establecimiento de un mecanismo de consulta, información y evaluación inmediata ante situaciones de riesgo para la paz de nuestras naciones, en conformidad con el Tratado de Unasur”³⁰, que se ha traducido en la intervención de la Unasur en dos ocasiones de tensión diplomática entre Colombia y algunos de sus vecinos relacionadas con asuntos de seguridad y defensa (véase *infra*). Dentro del segundo eje destaca el desarrollo de la iniciativa a) “Planificar un ejercicio combinado de asistencia en caso de catástrofe o desastres naturales”³¹, mediante la creación de la Secretaría técnica Unasur-Haití. Y en el cuarto el desarrollo de la iniciativa c) “Constituir y poner en funcionamiento el Centro de estudios estratégicos de defensa (CEED)”³², creado en mayo de 2011. Estos cuatro ejes, así como muchas de las iniciativas que contienen, se han mantenido dentro de los Planes de acción 2010-2011 y 2012. Desde su creación, el CDS ha realizado varios seminarios y publicaciones en materia de seguridad y defensa regionales, y un número considerable de grupos de trabajo han venido trabajando para llevar a cabo las actividades estipuladas en los planes de acción³³.

En materia de diálogo político, la Unasur ha reaccionado fuertemente frente a alteraciones del orden político interno de algunos países miembros y de la región, mediante cinco reuniones presidenciales extraordinarias:

1. En mayo de 2008, para terciar en el conflicto diplomático entre Colombia y Ecuador por el bombardeo que el Ejército colombiano hizo de un campamento de las Farc en territorio ecuatoriano muy cerca de la frontera con Colombia³⁴.
2. Reunión presidencial extraordinaria de septiembre de 2008, para respaldar al gobierno del presidente Evo Morales frente a la amenaza de sublevación de algunas provincias bolivianas.³⁵
3. En agosto de 2009, para aclarar las preocupaciones de algunos países de la región frente a la posibilidad del establecimiento de bases militares estadounidenses en territorio colombiano³⁶.
4. Reunión presidencial extraordinaria en octubre de 2010, para respaldar al gobierno del presidente Rafael Correa frente al “intento de secuestro”³⁷ y la rebelión policial que debió enfrentar en septiembre de 2010.
5. En junio de 2012, para rechazar el golpe de estado dado por el Congreso paraguayo al presidente de ese país, Fernando Lugo, y para suspender la membrecía de Paraguay a la Unasur en tanto no se restablezca el orden democrático³⁸.

Los estados miembros de la Unasur han expresado también en varias ocasiones su apoyo al gobierno argentino frente a su reclamo al gobierno británico por la jurisdicción de las Islas Malvinas³⁹, y en septiembre de 2012 apoyaron al gobierno ecuatoriano en el conflicto diplomático generado también con el gobierno británico por el asilo político que Ecuador le otorgó al director de Wikileaks, el australiano Julian Assange, en su Embajada en Londres⁴⁰.

Estos ejercicios de diálogo político y el respaldo que los estados de la región han otorgado a los gobiernos legítimamente establecidos en los países suramericanos, dan cuenta de una nueva dinámica de cohesión regional que nunca antes había existido. Desde 2008, los cancilleres y presidentes de los estados miembros de la Unasur se han reunido cada vez que la estabilidad de algún

gobierno elegido democráticamente se ha visto amenazada, y las posiciones de estos gobiernos frente a terceros han recibido un respaldo regional. Esta dinámica de cohesión consiste en que, a medida que los estados de la región reaccionan como un bloque institucional, al momento de emprender sus acciones políticas los actores van teniendo progresivamente más en cuenta a la región, o la forma en que ésta pueda reaccionar (Hurrell, 1995: 337-338). Esto no significa que los actores dejen de emprender ciertas acciones por temor a la reacción de la Unasur, tal y como no lo hizo el Congreso paraguayo que ilegítimamente destituyó al presidente Lugo; significa que progresivamente la Unasur se va convirtiendo en un referente para la acción y además, en un actor capaz de reaccionar ante las amenazas a la estabilidad política en alguno de sus miembros o en la región. Este aumento de la cohesión regional se produce gracias a la institucionalización del diálogo político y de la cooperación, y en este artículo se ha argumentado que los avances en materia de institucionalización han sido posibles gracias a la preservación del intergubernamentalismo como modo de procedimiento exclusivo para la toma de decisiones en la Unasur.

Sin embargo, también se llama la atención sobre la fragilidad que el intergubernamentalismo implica para un proyecto regional. Por ejemplo, ¿qué habría pasado si el gobierno del presidente Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010) no hubiese querido informar a sus pares suramericanos sobre los acuerdos con el gobierno de Estados Unidos sobre el uso que el ejército de ese país pretendía hacer de algunas bases militares en territorio colombiano? ¿Qué habría sucedido si, por ejemplo, el gobierno del presidente Hugo Chávez (1999-2001; 2001-2007; 2007-) no hubiese querido reportar sus gastos de defensa para el Registro suramericano publicado hace unos meses? La respuesta a éstas y otras preguntas de este tipo es: nada. Es decir, hasta el momento, los avances de la Unasur en cuanto a su desarrollo institucional y sobre todo en materia de seguridad y defensa se han producido gracias a la voluntad política de los gobiernos de los estados miembros. ¿De dónde proviene esta voluntad

política? Aparte de las preferencias, presiones e intereses que existan dentro de cada estado, este texto ha mostrado cómo esta voluntad política también se construye mediante la identificación que se deriva de los efectos de socialización generados por la creación y el funcionamiento de las nuevas instituciones regionales. No obstante, el hecho de que estas instituciones operen exclusivamente como procedimientos intergubernamentales hace que, por más efectos de socialización y de identificación que haya, los estados sigan manteniendo su autonomía sobre la toma de decisiones, con lo que basta con que un estado no quiera participar en alguna política o proyecto para que la cooperación se debilite.

Si existieran instituciones supranacionales, en cambio, los estados tendrían menos autonomía en sus decisiones de participación en las políticas y proyectos regionales, por dos razones: primera, la supranacionalidad implica que los recursos son comunes, por lo que al momento de aportarlos los estados pierden control sobre su uso; estos recursos comunes aumentan la interdependencia entre ellos, pues ninguno querrá renunciar a los beneficios derivados de su uso, dado que esto sería como perder los recursos que aportó en un primer momento. Segunda, las instituciones supranacionales cuentan con una mayor autonomía para proponer políticas y proyectos que, al ser supranacionales, no dependen de la aprobación de cada estado para su ejecución; en esta medida, las posibilidades que tiene un organismo supranacional de generar efectos de socialización y de identificación entre los estados son mucho mayores, lo que contribuye a preservar y a profundizar la cooperación.

Así, este artículo ha mostrado que la Unasur enfrenta la paradoja de la integración: si bien sus avances en cooperación han sido posibles gracias a la confianza generada por la exclusividad del modo de procedimiento intergubernamental, esta clave del éxito es la misma debilidad del proceso, por cuanto los estados miembros siguen conservando la autonomía de participar o no en algún ejercicio de cooperación. La integración, en cambio, que implica combinar el

modo de procedimiento intergubernamental con el supranacional, aseguraría en mayor medida el desarrollo de la cooperación regional. La paradoja radica en que dar pasos hacia la integración implicaría reducir el intergubernamentalismo, fuente de confianza de los estados miembros en el proceso. No obstante, la integración ofrece mayores posibilidades de aumentar la confianza mediante los efectos de socialización y de identificación generados por las instituciones supranacionales.

En todo caso, la supranacionalidad tampoco garantiza el éxito y no está exenta de situaciones críticas y de pérdida de confianza, como muestra la crisis económica por la que pasa actualmente la unión monetaria europea, claro ejemplo de supranacionalidad. Y dado que hasta el momento la Unasur ha avanzado significativamente en materia de desarrollo institucional y de seguridad y defensa mediante el procedimiento intergubernamental, es preferible no alterar este buen viento de la cooperación regional con propuestas de integración. Tal vez si hubiese una situación de crisis sería razonable innovar con alternativas institucionales supranacionales. Pero como se verá en la conclusión, los retos inmediatos de la Unasur son otros, y abordarlos pasa más por fortalecer lo que se ha venido haciendo que por un cambio en el intergubernamentalismo institucional que permite ver con optimismo el futuro de este proyecto regional.

3. CONCLUSIÓN: RETOS Y LINEAMIENTOS PARA LA UNASUR

Este artículo ha mostrado los desarrollos significativos de la Unasur en materia de desarrollo institucional, en particular en el área de seguridad y defensa, en las que ha habido avances institucionales significativos, como la creación del Consejo de defensa suramericano y del Centro de estudios estratégicos para la defensa, y también del Consejo sobre seguridad ciudadana, justicia y coordinación de acciones contra la delincuencia organizada⁴¹. La publicación

del Registro suramericano de gastos en defensa abre una nueva vía de institucionalización en la medida en que los países miembros cumplan en adelante con el reporte anual de sus gastos de defensa.

El desarrollo institucional de la Unasur es importante en la medida en que ha asegurado la continuidad del proyecto regional. Llama la atención que en la actualidad la Unasur no cuenta con una figura o una *mente* que esté detrás del proyecto⁴², a manera de lo que fueron Robert Schuman o Jean Monet para el desarrollo del proyecto de integración europeo. Se oyen con frecuencia opiniones que tratan de encasillar a la Unasur como un proyecto bandera de los gobiernos de los presidentes Hugo Chávez, Rafael Correa o Evo Morales, desconociendo que la Comunidad Suramericana de Naciones fue una iniciativa del entonces presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso, y ha sido apoyada por gobiernos comprometidos también con tendencias políticas socialdemócratas, como los de Michelle Bachelet (Chile), Néstor Kirchner (Argentina) o Fernando Lugo (Paraguay). Los mismos gobiernos de Álvaro Uribe (Colombia) y de Alan García (Perú), los que menos interés mostraron en la Unasur durante sus mandatos, participaron en todas las reuniones y decisiones tomadas durante los últimos ocho años.

No obstante, es cierto que en la dinámica de reuniones y en general en los avances de la Unasur el impulso del presidente Lula da Silva ha sido importante. Varias son las voces que de hecho ven a la Unasur como un proyecto estratégico de Brasil para mostrarle al mundo el liderazgo que tiene en Suramérica, asumiendo un rol de “hegemón subregional”. Sin embargo, no hay un caso concreto que evidencie que Brasil “manda” o “lidere” la Unión. Precisamente un rasgo llamativo de la organización es que los demás presidentes de Suramérica se han tomado la Unasur en serio y las presidencias pro tempore han sido activas en convocar reuniones de emergencia y mantener el paso de las agendas y de las reuniones programadas. Las dudas que surgen en torno a la viabilidad de un proyecto regional

sin un líder o un hegemón que *jalone* el proceso por medio de la distribución de beneficios a los demás miembros son sensatas. Pero nada indica que esto sea una condición de éxito, y hasta el momento la Unasur ha avanzado sin que Brasil asuma tal comportamiento.

Lo anterior no quita que si Brasil asumiese una actitud de mayor liderazgo y, por ejemplo, ofreciera más fuentes de financiamiento para el desarrollo de proyectos regionales, la Unasur seguramente se vería reforzada y los demás países incluso presionarían por una mayor cooperación. Pero por otra parte, es muy probable que si Brasil asumiera un comportamiento de “gran distribuidor” algunos países suramericanos levantarían sospechas frente a este despliegue de poder brasileiro, y ello podría minar la confianza que hasta ahora se ha construido de manera satisfactoria en torno a la Unasur. En resumen, Brasil tiene la opción, y ante ojos de algunos el deber, de asumir un mayor liderazgo en la Unasur. Pero esto también es un reto para Brasil, e incluso un riesgo para ella misma. Esto puede constituir un dilema para el gobierno brasileiro, pero hasta el momento ni el gobierno de Lula ni el de la presidenta Dilma Rousseff (2011-) han dado muestras de querer enfrentarlo, ni los demás países suramericanos le han pedido que lo haga. Si la Unasur puede seguir avanzando sin Brasil como líder y hegemón solo se sabrá con el tiempo, pero por ahora el escepticismo ha sido mantenido a raya gracias a los avances institucionales de la organización.

En este sentido, el artículo ha sostenido que la continuidad de la Unasur y la ampliación de sus avances en materia de diálogo político y cooperación no se explican solo por la voluntad política de los gobernantes suramericanos de turno, sino por el desarrollo institucional de este proyecto regional que ha tenido efectos de socialización, que han generado expectativas de obtención de beneficios y mayor confianza entre los estados miembros, lo que explica, a su vez, esa voluntad política. Hoy en día la Unasur no es ni da impresión alguna de ser un proyecto político o ideológico de unos países, como parece seguir siendo la Alianza Bolivariana para los Pueblos

de Nuestra América (Alba); por el contrario, su imagen es la de ser un proyecto regional con un nivel de institucionalización suficiente como para haber comenzado a asumir posiciones de bloque que no están sujetas a las preferencias individuales de los estados miembros. La Unión ha reaccionado en bloque ante diversas situaciones políticas de la región e internas de sus estados miembros, y como bloque se ha acercado a otros procesos regionales y foros internacionales. Ante las crisis políticas nacionales y regionales de los últimos cuatro años, ha reaccionado de inmediato, cerrando filas para respaldar a los gobiernos democráticamente elegidos y para preservar el respeto por la autonomía y la soberanía nacionales. De hecho, la Unasur ha sido el bloque regional mediante el cual los estados suramericanos reaccionan, no la Alba, que se ha pronunciado solo sobre algunos asuntos concretos en algunas de sus cumbres oficiales, pero que desde 2008 nunca ha convocado a una cumbre extraordinaria para pronunciarse sobre las situaciones políticas extraordinarias que ha habido durante estos años en la región⁴³.

La adopción de estas posiciones de bloque da cuenta de un proceso de *desideologización* de la Unasur, aunque como se mencionó la *ideologización* de este proyecto es muy cuestionable, y según Fabio Giraldo, de la Universidad de Antioquia, en Medellín, comenzó desde la cumbre de Bariloche en 2009, en la que se trató el asunto del convenio entre Colombia y Estados Unidos para el funcionamiento de bases militares estadounidenses en Colombia. En lugar de una declaración presidencial con tinte antiestadounidense y condenando el uso que el gobierno colombiano le permitiría hacer al ejército de ese país de algunas de sus bases militares en Colombia, la cumbre produjo una declaración menos enfática que dio cuenta de una posición más pragmática que ideológica⁴⁴. Desde entonces la Unasur ha mantenido una posición pragmática consistente en defender la legitimidad y soberanía de los gobiernos de los países miembros. La coherencia en la adopción de estas posiciones preservada a través del tiempo podría considerarse incluso

como el inicio de la conformación de una doctrina propia que, según la ex secretaria Mejía, es un objetivo de la Unión⁴⁵. Esta doctrina apunta a ser más una posición institucional sobre la importancia de preservar la estabilidad política regional y dentro de los estados miembros que una posición ideológica de derecha o de izquierda. También en este sentido, y como señalara en entrevista radial Andrés Molano, de la Universidad del Rosario, en Bogotá, la gestión de Mejía contribuyó a *desideologizar* la Unasur, en tanto que logró que la organización suramericana se viera menos anti OEA o anti Estados Unidos⁴⁶.

Molano señaló que uno de los riesgos por evitar durante la gestión del ex canciller venezolano Alí Rodríguez como nuevo secretario general de la Unasur es que esta vuelva a *ideologizarse*⁴⁷. En su discurso de posesión, Rodríguez se trazó como sus dos grandes retos trabajar en el desarrollo de los principios de identidad y ciudadanía suramericanas, apuntando a la lucha contra la pobreza como aspecto transversal a ambos principios⁴⁸. La construcción de una identidad suramericana ha sido mencionada con frecuencia en los discursos oficiales de la Unasur como uno de sus objetivos principales. Hasta ahora, las alusiones hechas a esta identidad en el discurso oficial se han concentrado en resaltar la historia común de los países suramericanos y las ideas de hermandad de los héroes de las independencias nacionales, Bolívar, San Martín, Miranda, entre otros. Así, Rodríguez tiene el reto de dotar de un contenido más amplio y menos retórico a la identidad suramericana, sin forzar a que los estados y sus ciudadanos se alineen con ideas de izquierda o del llamado socialismo del siglo veintiuno.

En cambio, y a manera de ejemplo, la construcción de esta identidad puede verse como algo muy relacionado con la seguridad y la defensa en dos sentidos: uno, en tanto que como secretaria general Mejía hizo énfasis en la importancia y necesidad de que la Unasur desarrolle una doctrina y pensamiento propios, y para eso, entre otras cosas, fue creado el CEED; dos, en la medida en que el distanciamiento frente a Estados Unidos sirva para la construcción de esta

identidad, en la que este sería el otro referente frente al cual la Unasur adopte posiciones autónomas de bloque y las exponga en foros multilaterales como la OEA y la ONU⁴⁹. Siguiendo con los ejemplos, la Unasur podría estar cerca de alcanzar la madurez institucional suficiente para respaldar la petición de Brasil de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y de respaldar unificadamente las candidaturas de los países suramericanos a ocupar uno de los asientos rotativos en este Consejo cada cierto tiempo. En la medida en que el Consejo de Defensa Suramericano mantenga su dinamismo institucional, puede servir como órgano de control, o al menos de discusión, sobre las acciones de Brasil y de otros estados miembros de la Unasur en el Consejo de Seguridad de la ONU.

Otros retos que según Mejía se le plantean a Rodríguez como secretario son los asuntos relacionados con los recursos naturales y la concertación de políticas regionales de manejo de recursos energéticos por medio del Consejo energético suramericano, así como la creación de una instancia suramericana de derechos humanos, que según ella no pretende competir con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, parte del sistema interamericano como organismo de la OEA⁵⁰. La creación de esta instancia ha sido impulsada particularmente por Ecuador, y Rodríguez tiene el reto de contribuir a su diseño y de hacer frente a los recelos que podrían surgir dentro del sistema interamericano.

Según Mejía, en materia de infraestructura se dejó formulado un plan a diez años con treinta y un proyectos vinculantes, algunos de trifuenteras, y otros que también involucran cuencas hidrográficas, con miras a hacer más equitativo el desarrollo de la Unasur⁵¹. En este sentido, es importante tener en cuenta que no se trata solo de velar por una mayor equidad en el desarrollo de los países de la región, sino también por la preservación de la biodiversidad, el uso sostenible de los recursos naturales y el respeto a los territorios de los grupos étnicos que habitan Suramérica. Por ello, otro reto del secretario Rodríguez es impulsar la creación de un Consejo suramericano

de asuntos ambientales, que se ocupe de estos temas y de controlar los impactos ambientales y sociales que tiene el desarrollo de los proyectos energéticos y de infraestructura.

Por último, deberá afrontar también el reclamo de salida al mar de Bolivia a Chile, que hasta ahora no ha sido llevado a instancias de la Unasur, pero que hoy es la disputa diplomática de mayor envergadura que mantienen dos miembros de la organización, y por ello mismo puede constituir una eventual amenaza a la estabilidad regional. Es evidente que la Unasur no ha actuado de manera proactiva para evitar las crisis políticas, sino que reacciona una vez los sucesos acontecen, y esto es, en parte, lo que genera confianza entre sus miembros, siguiendo el principio de no intervención en asuntos internos. Sin embargo, el Consejo de defensa suramericano es un espacio de concertación y coordinación que puede ser utilizado para prever situaciones críticas entre estados y evitar, en el caso mencionado, que la disputa diplomática entre Bolivia y Chile se alargue o profundice.

¿Para dónde va la Unasur? El análisis llevado a cabo aquí permite sostener que la Unasur ha sido exitosa en términos de su desarrollo institucional, por haber creado diez Consejos ministeriales que tratan casi todas las áreas de política de las que se ocupa un estado, y por haberse dotado de una Secretaría general cuyos funcionarios están llamados a representar los intereses de la comunidad de estados suramericanos. Los Consejos han definido sus agendas de trabajo y avanzan en su desarrollo. El éxito incluye también los avances en materia de seguridad y defensa, comenzando por la creación del CDS y el desarrollo de sus planes de acción anuales, siguiendo con la creación del CEED y finalizando con la publicación a mediados de 2012 del Registro suramericano de gastos de defensa. En la medida en que estos avances en seguridad y defensa han contribuido a aumentar la confianza entre los estados miembros, al punto de que todos han acordado una metodología para medir y publicar sus gastos militares, la Unasur va en camino de consolidarse como una zona

de paz, cumpliendo así este objetivo primordial planteado desde sus inicios.

Sin embargo, el texto ha llamado la atención también sobre lo frágil que es la cooperación en la Unasur, también en el área de seguridad y defensa, en tanto que el intergubernamentalismo prevaleciente permite que los estados sigan cooperando en estas y en las demás áreas de manera totalmente autónoma. De este modo, basta con que algún gobierno no quiera participar de alguna iniciativa regional para que los avances de la cooperación y, eventualmente, su ejercicio mismo, se tambaleen. Con todo, el artículo reconoce que es muy prematuro aún apuntar a un proceso de integración suramericana que implique que los estados miembros cedan poder soberano de decisión a organismos comunes, y más aún en materia de seguridad y defensa, y que por ello es preferible mantener el intergubernamentalismo como modo de procedimiento de la cooperación regional, para continuar generando confianza y expectativas de beneficios entre los estados suramericanos.

A mediados de 2012, el presidente colombiano Juan Manuel Santos (2010-) se refirió a la Unasur como un organismo de coordinación de políticas⁵², y dicha coordinación no requiere de instancias institucionales de integración que combinen organismos intergubernamentales con supranacionales. La Unasur está avanzando a buen ritmo, y el hecho de que sus Consejos ministeriales estén trabajando en una amplia diversidad de áreas de política hace que los estados miembros desarrollen una mayor cohesión regional y cierta interdependencia, en la medida en que son conscientes de que en estas instancias ejecutivas regionales se están concertando políticas que afectan directamente sus políticas internas, sobre todo las de defensa, energía e infraestructura. Así, para continuar con este ritmo, la Unasur debe seguir los siguientes lineamientos:

- ♦ Mantener el ritmo de trabajo de los Consejos ministeriales en las diversas áreas.
- ♦ Concertar políticas-marco regionales que establezcan compromisos de cumplimiento

de objetivos en materia social y ambiental, tipo Metas de desarrollo del milenio y Protocolo de Kyoto.

- ♦ Continuar asumiendo posiciones de bloque en foros internacionales.
- ♦ Seguir reaccionando en bloque para respaldar el orden democrático, la estabilidad institucional y la soberanía de cada uno de sus estados miembros, y también frente a las disputas diplomáticas entre los estados miembros.
- ♦ Cumplir con la divulgación de los gastos de defensa cada mes de julio, tal y como se acordó.
- ♦ Continuar desarrollando las medidas de confianza mutua y de actividades conjuntas en materia de seguridad y defensa.

Aun cuando muchos quisieran ver a Suramérica integrada a corto plazo bajo un esquema institucional como el de la Unión Europea y participando como un bloque unificado en el concierto mundial, la Unasur ha demostrado que la construcción de un proyecto regional no pasa necesariamente por la integración, y que la cooperación intergubernamental ha sido un buen comienzo para procurar la consolidación de una zona de paz y adelantar la coordinación de políticas en un amplio número de áreas que permitan desarrollar proyectos conjuntos y aprender de los otros para generar confianza. Al fin y al cabo la integración y la cooperación son medios para mejorar las condiciones de vida de las personas, y no fines en sí mismas. La Unasur debe seguir progresando al ritmo que lo ha hecho, institucionalizando la cooperación intergubernamental apoyándose en la Secretaría general y llevando a cabo los planes de acción de los Consejos ministeriales. Hasta ahora así se ha construido una región que antes no existía como referente político para los países que la conforman, y esto representa un gran avance para la estabilidad y el desarrollo de las naciones suramericanas.

REFERENCIAS

- Álvarez V., Rodrigo. 2009. *Unasur: desde la perspectiva regional a la subregional*. Serie documentos electrónicos 3. Octubre 2009. Programa Seguridad y Ciudadanía. Flacso (Chile). Santiago.
- Checkel, Jeffrey T. 2001. "Why Comply? Social learning and European identity change". *International Organization*. 55 (3).
- Finnemore, Martha. 1996. *National interests in international society*. Cornell University Press. Ithaca, Londres.
- Haas, Ernst B. 1958. *The uniting of Europe: Political, social and economic forces, 1950-1957*. Stanford University Press. Stanford.
- Herrmann, Richard K. et al. (eds.). 2004. *Transnational identities. Becoming European in the EU*. Rowman and Littlefield Publishers. Lanham.
- Hurrell, Andrew. 1995. "Explaining the resurgence of regionalism in world politics". *Review of International Studies*. 21.
- Lindberg, Leon N. y Stuart A. Scheingold (eds.). 1971. *Regional integration: Theory and research*. Harvard University Press. Cambridge (MA).
- Mitrany, David. 1948. "The functional approach to world organization". *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*. 24 (3). July.
- . 1944. *A working peace system: An argument for the functional development of international organization*. Oxford University Press. Oxford.
- Moravcsik, Andrew. 1995. "Liberal intergovernmentalism and integration: A rejoinder". *Journal of Common Market Studies*. 33 (4). December.
- . 1993. "Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach". *Journal of Common Market Studies* (30th Anniversary Edition). 31 (4). December.
- Risse, Thomas. 2009. "Social constructivism and European integration". En Wiener, Antje y Thomas Diez (eds.). *European integration theory* (second edition). Oxford University Press. Oxford.
- Wiener, Antje y Thomas Diez (eds.). 2009. *European integration theory* (second edition). Oxford University Press. Oxford.
- reunion-de-presidentes-de-america-del-sur-brasil-brasil-septiembre-1-de-2000&catid=96:declaraciones
- "Consenso de Guayaquil sobre integración, seguridad e infraestructura para el desarrollo". II Reunión de presidentes de América del Sur. 27 de julio de 2002. Disponible en http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/rp_consenso_de_guayaquil.pdf
- "Creación Consejo de defensa suramericano". En sitio web oficial del CDS, disponible en http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=77&Itemid=187&lang=es
- "Declaración de Bariloche". 28 de agosto de 2009. Disponible en http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=657:declaracion-bariloche-agosto-2009&catid=96:declaraciones
- "Declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador". 1 de octubre de 2010. Disponible en http://www.sela.org/attach/258/EDOCs/SRed/2010/10/T023600004362-0-Declaracion_de_Buenos_Aires_sobre_la_situacion_en_Ecuador_-_Unasur_-_1_de_octubre,_2010.pdf
- "Declaración del Consejo de ministras y ministros de relaciones exteriores de Unasur sobre la cuestión de las Islas Malvinas". Asunción, 17 de marzo de 2012. Disponible en http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=568:declaracion-de-malvinas-asuncion-marzo-2012&catid=96:declaraciones
- "Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones". III Cumbre presidencial Sudamericana. Disponible en http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=436:declaracion-del-cusco-sobre-la-comunidad-sudamericana-de-naciones-diciembre-de-2004&catid=96:declaraciones
- "Declaración de Guayaquil en respaldo a la República del Ecuador". Consejo de ministros y ministras de relaciones exteriores de Unasur. 19 de agosto de 2012. Disponible en http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=725:declaracion-de-guayaquil-en-respaldo-a-la-republica-del-ecuador&catid=66:noticias-unasur
- "Declaración de la Moneda". 15 de septiembre de 2008. Disponible en http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=446:declaracion-de-la-moneda-santiago-de-chile-septiembre-de-2008&catid=96:declaraciones
- "Declaración de Santiago de Chile marzo de 2009". Disponible en http://www.unasurcds.org/images/stories/Creacion%20CDS/Declaracion_Santiago_%20Chile_2009.pdf
- "Declaración sobre el desplazamiento de la fragata HMS Montrose a las Islas Malvinas". Representantes de los países de la Unasur. Asunción, 29 de octubre de

DOCUMENTOS OFICIALES

- "Comunicado de Brasilia". Reunión de presidentes de América del Sur. 1 de septiembre de 2000. Disponible en http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=652:comunicado-de-brasilia

2011. Disponible en http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=524:de-claracion-sobre-el-desplazamiento-de-la-fragata-hms-montrose-a-las-islas-malvinas-asuncion-octubre-2011&catid=96:declaraciones

Decisión de la Unasur 26 de 2012. 29 de junio de 2012. Disponible en http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=706:decision-n26-2012-reunion-extraordinaria-de-jefas-y-jefes-de-estado-mendoza-junio-29-2012&catid=96:declaraciones

“Discurso de Alí Rodríguez Araque en la entrega de la Secretaría de Unasur”. 11 de junio de 2012. Disponible en http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=686%3Adiscurso-de-ali-rodriguez-araque-en-la-entrega-de-la-secretaria-de-unasur-11-de-junio-2012&catid=79%3Aintervenciones&Itemid=353

Discurso de posesión de María Emma Mejía Vélez, secretaria general de la Unasur, Georgetown, mayo 9 de 2011. Disponible en http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=310:posesiasn-marasa-emma-mejasa-georgetown-mayo-2011&catid=79:intervenciones

Protocolo adicional al Tratado constitutivo de Unasur sobre compromiso con la democracia, artículo 1°. Disponible en http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=292&Itemid=340

“Resolución del Consejo de ministras y ministros de relaciones exteriores”. Buenos Aires, 24 de agosto de 2011). Disponible en http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=364:resolucion-del-consejo-de-ministras-y-ministros-de-relaciones-exteriores-buenos-aires-agosto-2011&catid=96:declaraciones

Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. Disponible en http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=290&Itemid=339

NOTAS DE PRENSA

ABC Color. “Parlamento no ratificará democracia “flexible” que propuso la Unasur”. 15 de junio de 2012. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impressa/politica/parlamento-no-ratificara-democracia-flexible-que-propuso-la-unasur-414261.html>

Cancillería colombiana. “Cancilleres de Unasur celebraron el fortalecimiento y la consolidación del Organismo”. 14 de junio de 2012. Disponible en <http://www.cancilleria.gov.co/news/news/node/3371>: María Emma Mejía. 9 de junio de 2012. Disponible en http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-11933370.html

El Universo. “Entrevista a María Emma Mejía. ‘La Unasur no parte de destruir lo avanzado...’”. 3 de marzo de 2012. Disponible en <http://www.eluniverso.com/2012/06/03/1/1355/la-unasur-parte-destruir-lo-avanzado.html>

Periódico Tribuna. “La Unasur: sirvió para algo?”. 31 de marzo de 11. Disponible en <http://www.periodicotribuna.com.ar/8639-la-unasur-sirvio-para-algo.html>

Portal de noticias *La FM*. “María Emma Mejía entregará la Secretaría General de Unasur”. Disponible en <http://www.lafm.com.co/noticias/maria-emma-mejia/08-06-12/maria-emma-mejia-entregar>

Secretaría General de la Unasur. “Última: aprobada Red de conectividad suramericana para la integración”. 9 de marzo de 2012. Disponible en http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=555%3Aaprobada-red-de-conectividad-suramericana-para-la-integracion&catid=66%3Anoticias-unasur&Itemid=357

UN Radio. “Balance de la gestión de María Emma Mejía en Unasur”. 30 de mayo de 2012. La entrevista se puede escuchar en <http://www.unradio.unal.edu.co/detalle/cat/otras-noticias-bog/article/balance-a-la-gestion-de-maria-emma-mejia-en-unasur.html>

SITIOS WEB

Sección “Unasur paso a paso”, en el sitio web oficial de la Secretaría General de la Unasur: http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=293&Itemid=341

Sitio web oficial del CDS, <http://www.unasurcds.org>

NOTAS

- 1 Si bien la Unasur existe oficialmente desde mayo de 2008, la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), organismo que la antecedió, fue creada en diciembre de 2004. Lo que se hizo en 2008 fue cambiar el nombre de la organización y dotarla de personería jurídica internacional.
- 2 El primer secretario de la Unasur fue el ex presidente argentino Néstor Kirchner, fallecido en octubre de 2010 ocupando este cargo. En diciembre de ese año los presidentes de los estados miembros decidieron que durante los siguientes dos años la Secretaría general fuese compartida por Colombia y Venezuela, con lo que se designó a la ex canciller colombiana María Emma Mejía por un año (mayo 2011-junio 2012) y al ex canciller venezolano Alí Rodríguez por el siguiente año (junio 2012- junio 2013).
- 3 Véase “Comunicado de Brasilia”. Reunión de presidentes de América del Sur. 1 al 9 de septiembre

- de 2000. Disponible en http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=652:comunicado-de-brasilia-reunion-de-presidentes-de-america-del-sur-brasilia-brasil-septiembre-1-de-2000&catid=96:declaraciones. Véase también, “Consenso de Guayaquil sobre integración, seguridad e infraestructura para el desarrollo”. II reunión de presidentes de América del Sur. 27 de julio de 2002. Disponible en http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/rp_consenso_de_guayaquil.pdf
- 4 Véase “Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones”. III cumbre presidencial sudamericana. Disponible en http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=436:declaracion-del-cusco-sobre-la-comunidad-sudamericana-de-naciones-diciembre-de-2004&catid=96:declaraciones
- 5 Las reuniones presidenciales (cumbres de jefes de estado) tuvieron lugar en Brasilia en septiembre de 2005 y en Cochabamba en diciembre de 2006. Las reuniones de ministros de Relaciones Exteriores en Brasilia, en abril de 2005, en Guayaquil, en agosto de 2005, y en Santiago de Chile en noviembre de 2006. La primera reunión de ministros de Energía de la CSN tuvo lugar en Caracas en septiembre de 2005.
- 6 *Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*, artículo 4°. Disponible en http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=290&Itemid=339 El Consejo de delegadas y delegados trabaja por áreas temáticas y está conformado por representantes de los gobiernos según el área de política que se vaya a discutir.
- 7 Ibid.
- 8 Este Consejo habría de abordar las áreas de desarrollo social, educación, salud y cultura. Posteriormente fue creado un Consejo ministerial para cada una de estas áreas, quedando educación y cultura dentro de un mismo Consejo.
- 9 Portal de noticias *La FM*. “María Emma Mejía entregará la Secretaría general de Unasur”. Disponible en <http://www.lafm.com.co/noticias/maria-emma-mejia/08-06-12/maria-emma-mejia-entregar>
- 10 Ibid. La Red de conectividad suramericana integra distintos tipos de interconexión en términos técnicos (red terrestre y cables submarinos) así como intercambio de contenidos y la normativa necesaria para su operatividad. Ver también Nota de prensa de la Secretaría General de la Unasur: “Última: aprobada Red de conectividad suramericana para la integración”. 9 de marzo de 2012. Disponible en http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=555%3Aaprobada-red-de-conectividad-suramericana-para-la-integracion&catid=66%3Anoticias-unasur&Itemid=357
- 11 Discurso de posesión de María Emma Mejía Vélez, secretaria general de la Unasur, Georgetown, mayo 9 de 2011. Disponible en http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=310:posesiassn-marasa-emma-mejasa-georgetown-mayo-2011&catid=79:intervenciones
- 12 Véase nota de prensa de la Cancillería colombiana: “Cancilleres de Unasur celebraron el fortalecimiento y la consolidación del organismo”. 14 de junio de 2012. Disponible en <http://www.cancilleria.gov.co/news/news/node/3371>
- 13 Ibid.
- 14 En el Congreso de Colombia el proyecto de ley que ratifica este Protocolo ya surtió su trámite y está pendiente de sanción presidencial. Véase nota de prensa de la Cancillería colombiana: “Cancilleres de Unasur celebraron el fortalecimiento y la consolidación del organismo”.
- 15 Protocolo adicional al Tratado constitutivo de Unasur sobre compromiso con la democracia, artículo 1°. Disponible en http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=292&Itemid=340
- 16 Ibid., artículo 4°.
- 17 Véase el diario paraguayo *ABC Color*. “Parlamento no ratificará democracia “flexible” que propuso la Unasur”. 15 de junio de 2012. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/parlamento-no-ratificara-democracia-flexible-que-propuso-la-unasur-414261.html>
- 18 Véase nota de prensa de la Cancillería colombiana: “Cancilleres de Unasur celebraron el fortalecimiento y la consolidación del organismo”.
- 19 Lamentablemente, el informe de Memoria de gestión que Mejía presentó ante los organismos directivos de la Unasur al entregar su cargo como secretaria general no se encuentra disponible en el sitio web oficial de la Unasur ni en ningún otro sitio de internet.
- 20 Esta fue precisamente la crítica que se le hizo al neofuncionalismo durante la década de los setenta del siglo pasado, cuando el proceso de integración europea sufrió un fuerte estancamiento. Esta crítica fue recogida en los años noventa por Andrew Moravcsik, principal expositor del liberalismo intergubernamental, quien mostró la importancia de la construcción de preferencias domésticas de los Estados miembros de la Comunidad Europea en contrapeso a los efectos institucionales de *derrame* señalados por los neofuncionalistas. Véase, por ejemplo, Moravcsik, 1993 y 1995.
- 21 Véase el Preámbulo y el artículo 2° (Objetivo) del *Tratado constitutivo de la Unasur*.
- 22 *Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*, artículo 10.
- 23 Ibid., artículo 3°.

- 24 Véase el diario colombiano *El Tiempo*. “Entrevista a María Emma Mejía: ‘Conseguimos la paz política’: María Emma Mejía”. 9 de junio de 2012. Disponible en http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-11933370.html
- 25 El Registro único de gastos en defensa no se encuentra disponible en los sitios web oficiales de la Unasur ni del CDS, lo cual pone en tela de juicio el carácter de ‘publicación’, en tanto no está disponible al público. Esta información ha sido tomada de Goñi, José (18 de junio de 2012), “Gasto sudamericano en defensa: hacia más integración”, sitio web de opinión *El Quinto Poder*, disponible en: <http://www.elquintopoder.cl/politica/gasto-sudamericano-en-defensa-hacia-mas-integracion/>
- 26 Discurso de posesión de María Emma Mejía Vélez, secretaria general de la Unasur. Georgetown, 9 de mayo de 2011.
- 27 Véase, “Creación Consejo de defensa suramericano”, en sitio web oficial del CDS, disponible en http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=77&Itemid=187&lang=es
- 28 Véase, “Declaración de Santiago de Chile marzo de 2009”, disponible en http://www.unasurcds.org/images/stories/Creacion%20CDS/Declaracion_Santiago_%20Chile_2009.pdf
- 29 Véase, “Declaración de Santiago de Chile marzo de 2009”.
- 30 Ibid.
- 31 Ibid.
- 32 Ibid.
- 33 Véase el sitio web oficial del CDS, <http://www.unasurcds.org>
- 34 Véase la sección Unasur paso a paso, en sitio web oficial de la Secretaría general de la Unasur. http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=293&Itemid=341
- 35 Véase la “Declaración de la Moneda”. 15 de septiembre de 2008. Disponible en http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=446:declaracion-de-la-moneda-santiago-de-chile-septiembre-de-2008&catid=96:declaraciones
- 36 Véase la “Declaración de Bariloche”. 28 de agosto de 2009. Disponible en http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=657:declaracion-bariloche-agosto-2009&catid=96:declaraciones
- 37 Las comillas se usan aquí porque nunca fue claro si en realidad hubo alguna intención de “secuestrar” a Correa en el hospital en el que fue detenido, o por el contrario, como lo afirmaron los jefes de policía sublevados, se trató tan solo de una “retención temporal”. Con todo, la declaración de los presidentes de la Unasur incluyó la versión oficial del gobierno ecuatoriano de que se había tratado de un “intento de secuestro”, e incluso de un “intento de golpe de estado”. Véase la “Declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador”. 1 de octubre de 2010. Disponible en http://www.sela.org/attach/258/EDOCs/SRed/2010/10/T023600004362-0-Declaracion_de_Buenos_Aires_sobre_la_situacion_en_Ecuador_-_Unasur_-_1_de_octubre,_2010.pdf
- 38 Véase la Decisión de la Unasur 26 de 2012. 29 de junio de 2012. Disponible en http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=706:decision-n26-2012-reunion-extraordinaria-de-jefas-y-jefes-de-estado-mendoza-junio-29-2012&catid=96:declaraciones
- 39 Véase la “Resolución del Consejo de ministras y ministros de relaciones exteriores”. Buenos Aires, 24 de agosto de 2011. Disponible en http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=364:resolucion-del-consejo-de-ministras-y-ministros-de-relaciones-exteriores-buenos-aires-agosto-2011&catid=96:declaraciones
También la “Declaración sobre el desplazamiento de la fragata HMS Montrose a las Islas Malvinas”. Representantes de los países de la Unasur. Asunción, 29 de octubre de 2011. Disponible en http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=524:declaracion-sobre-el-desplazamiento-de-la-fragata-hms-montrose-a-las-islas-malvinas-asuncion-octubre-2011&catid=96:declaraciones. También la “Declaración del Consejo de ministras y ministros de relaciones exteriores de Unasur sobre la cuestión de las Islas Malvinas”. Asunción, 17 de marzo de 2012. Disponible en http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=568:declaracion-de-malvinas-asuncion-marzo-2012&catid=96:declaraciones
- 40 Véase la “Declaración de Guayaquil en respaldo a la República del Ecuador”. Consejo de ministros y ministras de relaciones exteriores de Unasur. 19 de agosto de 2012. Disponible en http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=725:declaracion-de-guayaquil-en-respaldo-a-la-republica-del-ecuador&catid=66:noticias-unasur
- 41 A la fecha de elaboración del presente artículo, este Consejo aun no aparecía dentro del listado de Consejos ministeriales suramericanos en la página web de la Unasur. Se sabe que hay un Plan de acción, pero se desconoce su alcance y contenido.
- 42 El autor agradece a su colega Diego León por invitarlo a la reflexión sobre este punto.
- 43 Nótese que la CAN tampoco ha reaccionado como bloque ante estas situaciones de crisis, y el Mercosur tan solo lo hizo recientemente con el *golpe de estado* dado al presidente paraguayó Fernando Lugo.
- 44 Fabio Giraldo, citado en *Periódico Tribuna* (Argentina). “La Unasur: ¿sirvió para algo?”. 31 de marzo de

2011. Disponible en <http://www.periodicotribuna.com.ar/8639-la-unasur-sirvio-para-algo.html>. La Declaración de Bariloche se limitó a: “Reafirmar que la presencia de fuerzas militares extranjeras no puede, con sus medios y recursos vinculados a recursos propios, amenazar la soberanía e integridad de cualquier nación suramericana y en consecuencia la paz y seguridad de la región”. Véase la “Declaración de Bariloche”. 28 de agosto de 2009.
- 45 Véase diario ecuatoriano *El Universo*, entrevista a María Emma Mejía. “La Unasur no parte de destruir lo avanzado...”. 3 de marzo de 2012. Disponible en <http://www.eluniverso.com/2012/06/03/1/1355/la-unasur-parte-destruir-lo-avanzado.html>
- 46 *UN Radio*. “Balance de la gestión de María Emma Mejía en Unasur”. 30 de mayo 2012. La entrevista se puede escuchar en <http://www.unradio.unal.edu.co/detalle/cat/otras-noticias-bog/article/balance-a-la-gestion-de-maria-emma-mejia-en-unasur.html>
- 47 Ibid.
- 48 Véase el “Discurso de Alí Rodríguez Araque en la entrega de la Secretaría de Unasur”. 11 de junio de 2012. Disponible en http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=686%3Adiscurso-de-ali-rodriguez-araque-en-la-entrega-de-la-secretaria-de-unasur-11-de-junio-2012&catid=79%3Aintervenciones&Itemid=353
- 49 Nótese que el distanciamiento o independencia de Estados Unidos no implica de ninguna manera asumir posiciones anti OEA o anti estadounidenses.
- 50 Véase, “‘Conseguimos la paz política’: María Emma Mejía”. Entrevista concedida al diario colombiano *El Tiempo*. 9 de junio de 2012.
- 51 Ibid.
- 52 Véase la nota de prensa de la Cancillería colombiana: “Cancilleres de Unasur celebraron el fortalecimiento y la consolidación del organismo”. 14 de junio de 2012.

SEGURIDAD EN LA ARGENTINA, 2010-JUNIO DE 2012

MARIANO CIAFARDINI

1. DEFENSA

Las declaraciones de la secretaria de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), la colombiana María Emma Mejía, en el encuentro de ministros de Defensa celebrado en Quito como “Jornadas de pensamiento estratégico en América del Sur”, en mayo de 2012, en el sentido de que existe una propuesta de creación del Consejo de seguridad ciudadana, del organismo multilateral (recomendación n° 2), parecerían estar dando razón a la ya histórica posición argentina y de otros países del Cono Sur, como Uruguay y Chile, de que los asuntos de seguridad interior son separables y deben ser separados legal, institucional y, sobre todo, políticamente de los de defensa.

Este es el sentido del proceso legislativo e institucional que se viene desarrollando en la Argentina desde la sanción de la ley de defensa 23554, de 1988, que derogó la 16970, de seguridad nacional, basada en la doctrina del mismo nombre, y que expresó la necesidad de tener en cuenta la diferencia entre defensa nacional

y seguridad interna. Este proceso siguió con la sanción de la 24054, de seguridad interior, en 1992, y con la reglamentación, en junio de 2006, de la mencionada ley de defensa (a diez años de su sanción), y con los decretos 1691, de 2006, y 1729, de 2007, acerca de las directivas sobre organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas y el ciclo de planeamiento de la defensa nacional, que consideran asunto de defensa o seguridad exterior solo a las hipótesis de agresión de una fuerza armada extranjera. Todos estos cambios institucionales parecen haberse consolidado más, ahora, con la mencionada proyección doctrinaria que parece estar teniendo esta visión paradigmática en la región.

Cierto es que, hasta ahora, se trata solo del anuncio de un proyecto, y que la realidad latino y sur americana ha venido indicando una fuerte tendencia en sentido contrario a estos principios en numerosos países de la región, particularmente en Brasil y México, los dos más poblados y con un mayor producto interno bruto (PIB). Pero el anuncio de la Unasur, aun como proyecto, avanza hacia una posición oficial de distancia

y separación entre las cuestiones de defensa y seguridad, que desde el regreso a la democracia siempre apareció como irrevocable en aquellos tres países del sur.

Por otro lado, y en un cierto sentido contrario a la tendencia histórica reciente, la presidenta Cristina Kirchner (2007-2011; 2011-) anunció a mediados de 2011 el apoyo de la fuerza armada a la lucha contra el narcotráfico, aunque limitándolo a cuestiones logísticas como la provisión del servicio de radarización y, eventualmente, transporte aéreo, en apoyo de la estrategia de seguridad interior. También el gobierno argentino autorizó recientemente, por primera vez desde el retorno a la democracia en 1983, la participación de personal de las fuerzas armadas en el marco de un plan integral de prevención de la violencia y el delito, en barrios marginados, pero, también en este caso, solo como apoyo logístico para tareas de asistencia social.

En el anterior informe sobre la situación de la defensa en Argentina (véase la edición de 2011 de este *Anuario*, pp. 11-19), el experto José Manuel Ugarte había descrito con claridad dos tendencias que se advertían en relación con la política de defensa argentina: una en sentido positivo y otra negativa.

La primera era, precisamente, la consolidación y el avance de la orientación más moderna en cuanto a la institucionalidad, doctrina y marco legal de la defensa en Argentina, como definitivamente separada de las cuestiones de seguridad interior y orientada hacia el control civil-técnico-político de la defensa, a lo que, además, Ugarte agregaba, entre otras cosas, la derogación del Código de justicia militar.

A ello habría que sumar, ahora, la decisión, tan importante para el país, de que Buenos Aires fuera la sede del Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa (CEED) del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) de la Unasur, y su puesta en funcionamiento a partir de mayo de 2011, dirigido por el secretario de Asuntos Militares del Ministerio de Defensa argentino. Esto fortaleció naturalmente la política del ejecutivo nacional en

la materia, política que, debe decirse, no sufrió, además, el menor sobresalto, con el cambio de la jefatura ministerial de manos de Nilda Garré, que lo venía ejerciendo desde 2007, a las de Arturo Puricelli, producido en diciembre de 2010. Este cambio obedeció, en principio, exclusivamente, a la necesidad política de que Garré se hiciera cargo de la cartera de Seguridad Interior elevada a rango ministerial.

En cuanto al aspecto negativo del desarrollo de las políticas nacionales de defensa, que resaltaba Ugarte en su informe, relacionado con la infraestructura defensiva, debe decirse que los cambios que se observan hasta hoy no son mayores. Es cierto que el gasto en defensa aumentó, pero solo al ritmo del crecimiento del PIB, y además el quid de la cuestión de los recursos militares, que es el desbalance entre el gasto en personal y el gasto en otros recursos logísticos, permanece invariable, en cerca de 70% para el primer rubro.

De todos modos, y con motivo de una evaluación positiva del gobierno nacional de las perspectivas del proceso de integración y cooperación regional, que se ha establecido como una aparente tendencia geopolítica que apunta a consolidarse al menos en el área suramericana, las intenciones estratégicas en materia de la reestructuración de las fuerzas armadas nacionales parecerían estar más puestas en el redimensionamiento y en los propios aspectos estructurales de las fuerzas, que en un aumento presupuestal destinado a desarrollar lo existente.

Por fuera de estos procesos, estrictamente internos, de la política nacional de defensa en la República Argentina, deben resaltarse al menos tres asuntos de clara repercusión en el área.

El primero está relacionado con la pretensión de la instalación en la provincia del Chaco de un centro de operaciones y almacenamiento, en un predio del aeropuerto de la capital provincial, Resistencia, a cargo de la Dirección de Defensa Civil, dependiente del Ministerio de Gobierno del Chaco. Lo primero que llama la atención sobre dicho centro es que iba a ser financiado con

una donación de la embajada de Estados Unidos. Lo segundo es que los responsables de su instalación serían efectivos del Comando Sur de ese país y que el representante visible de la operación era el coronel Edwin Passmore, sospechoso en varios países de América Latina de estar involucrado en tareas de inteligencia. Además, el proyecto guarda similitudes con otro similar, que sí se desarrolló, en Fuerte Aguayo, Concón, en las cercanías de Valparaíso (Chile). Sin embargo, aun cuando en la Argentina el proyecto se venía preparando desde hace varios años, al menos desde la visita al Chaco del embajador Earl Wayne, en agosto de 2008, fue abortado por la intervención de la presidencia ante el gobernador del Chaco, Jorge Milton Capitanich, cuando el asunto se volvió público, en los últimos meses. Es de notar que tal emplazamiento estaría ubicado en el límite de la provincia del Chaco con la de Corrientes, zona próxima a la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay, sobre el reservorio de agua potable más grande de toda la región: el acuífero Guaraní.

El segundo asunto directamente relacionado con la política de la defensa en Argentina es el desarrollo de la llamada cuestión Malvinas. Una circunstancia simbólica como lo son los treinta años desde la guerra de 1982, ha servido al gobierno argentino para darle al asunto una visibilidad nacional, internacional y especialmente regional, que no había tenido hasta ahora. Más allá de la guerra de declaraciones entre los dos gobiernos, Argentina tuvo el apoyo explícito de los países suramericanos con la decisión de los mismos de no dar cobijo a buques que naveguen con bandera de las islas, lo que tuvo un impacto en el gobierno británico que sus representantes no lograron disimular, más allá del uso político interno que trataron de hacer del diferendo.

La respuesta británica parece ser la de la escalada armamentista, con el envío de un buque primero y de un submarino después. Aun considerando que, probablemente, estos movimientos obedezcan a razones estratégicas que exceden el conflicto con Argentina, y que estarían ya comprometidos de antemano con los socios militares de Inglaterra (Estados Unidos) como parte de

acciones globales, más dirigidas al océano Índico y al mar de China que al Atlántico Sur, lo cierto es que tales acciones han generado una consolidación del frente defensivo suramericano, que podrían derivar, incluso, en determinados escenarios sobrevinientes, en medidas políticas y hasta económicas, directas o indirectas, contra el Reino Unido, por parte de la región en conjunto.

En este sentido resultan muy significativas las declaraciones del ministro de Defensa argentino Puricelli, al enfatizar que el país quiere proseguir, para la recuperación de las islas, un camino parecido al que siguió China para la recuperación de Hong Kong. Ello, dicho a pocos días de la visita del premier chino Wen Jibao a la Argentina y otros países de la región, y de su significativo discurso en la Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), demostrando el alto interés de China en desarrollar las relaciones y las inversiones en Latinoamérica, tiene, obviamente, una significación especial.

El tercer asunto se vincula tal vez de manera un tanto más indirecta con la defensa, pero no por ello es menos importante. La nacionalización de la mayoría del paquete accionario de la petrolera YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales) por parte del gobierno argentino puede reconocerse, entre otras muchas cosas, como un fortalecimiento de la capacidad del estado nacional en la administración de sus recursos energéticos, asunto que desde sus orígenes estuvo vinculado a la defensa del país. Es sabido que en la Argentina ha sido una constante el rol histórico de las Fuerzas Armadas en relación con la preservación de la producción de insumos básicos para el desarrollo del país como la energía y el acero en el área de lo público, por razones de seguridad militar. Constante interrumpida solo por la dictadura militar de 1976-1983, aunque con divergencias incluso entre sus principales actores al respecto, y durante el gobierno neoliberal del presidente Carlos Menem (1989-1994; 1994-1999), en los años noventa, en los que, salvo esporádicas y aisladas expresiones, la opinión de las Fuerzas Armadas al respecto brilló por su ausencia. Desde una perspectiva histórica nacional, y en relación

con el petróleo, por ejemplo, los generales Manuel Savio (1892-1948) y, principalmente, Enrique Mosconi (1877-1940), son recordados como próceres nacionales.

2. EL TRÁFICO DE ESTUPEFACIENTES

Como se dijo, en Argentina esta cuestión sigue siendo de competencia exclusiva de las fuerzas de seguridad civiles, es decir de las policías, particularmente la Policía Federal Argentina, la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina. Estas tres últimas instituciones dependen del poder ejecutivo nacional, a través del Ministerio de Seguridad, mientras las policías provinciales dependen de sus respectivos gobiernos. Esta tendencia se reafirma permanentemente, tanto en la disposición de parte de estas fuerzas no militares y sus jerarquías políticas de hacerse cargo del asunto, como en lo refractario que les resulta a las Fuerzas Armadas y al Ministerio de Defensa cualquier participación, por mínima que sea, que se les requiera relacionada con la problemática, que consideran totalmente ajena a sus roles institucionales, más allá de cierto apoyo logístico-técnico, principalmente con recursos materiales como radares, transportes y algunos otros enseres de menor significación, en términos de equipamiento.

Con más de seis toneladas de cocaína incautada en 2011, el decomiso de drogas fue record en Argentina ese año, frente a 5.900 kilos en 2009 y 5.353 en 2010. El *modus operandi* de ingreso de los estupefacientes al territorio nacional no ha cambiado desde 1988, cuando se efectuó el primer gran operativo contra el tráfico de cocaína en el país, denominado operación Langostino, por la forma en que se intentó transportar la droga a Europa, por barco, en cajones que contenían este crustáceo. En ese caso la droga ingresó por aire, en pequeños aviones, que aterrizaban en campos del norte argentino (Santiago del Estero), y luego era transportada, por tierra, a zonas metropolitanas portuarias. Esta ruta permanece abierta, y continúa también el ingreso por los pasos limítrofes con Bolivia, como la ciudad de Salvador Mazza en la provincia de Salta.

Es de suponer que el ingreso de gran parte de estos cargamentos, sobre todo los grandes, que entran por tierra, cuenta con el aval encubridor de agentes y autoridades de seguridad y políticas. De hecho, en dos de los más resonantes cargamentos interceptados durante 2011, uno en la provincia de Salta y otro en la de Formosa, estaban involucrados dos gendarmes y un edil municipal, respectivamente.

Algunas versiones, sobre todo periodísticas, indican que a la modalidad histórica que prevalecía en el país con un tráfico y un mercado de estupefacientes regulado y controlado por las redes de corrupción insertas en las propias fuerzas de seguridad y en las estructuras políticas vernáculas, se estaría agregando, en paralelo, un área de manejo autónomo, o pactado con aquellas, a cargo de narcotraficantes del exterior, principalmente colombianos o mexicanos, que se estarían instalando en Argentina.

La detención del financista colombiano Ignacio Álvarez Meyendorff, que vivía en el país desde 2005, calificado como uno de los “capos del cartel del norte del Valle”, parecería dar razón a estas sospechas. Su hermano, *Mecha*, también vivió en el país y fue detenido en 2010 junto con Luis Caicedo Zelandia, otro colombiano buscado por la justicia de Estados Unidos, por transportar cocaína a ese país, por el monto de 1.500 millones de dólares. En el mismo sentido el diario *El Tiempo*, de Bogotá, publicó en septiembre de 2011 la versión de un supuesto encuentro de alto nivel entre dos jefes narcos de Medellín en la ciudad argentina de Rosario, para sellar pactos mafiosos de distribución de territorios en aquella ciudad colombiana.

Las relaciones del gobierno nacional con las autoridades antidrogas de Estados Unidos siguen siendo tensas. Si bien en el informe anual sobre estupefacientes del Departamento de Estado correspondiente a 2010 no hubo críticas explícitas a la administración argentina, se consignaba en él que por el país habían pasado 70 toneladas de cocaína en el año, con destino a Europa. Los datos son de la Drug Enforcement Administration

(DEA), agencia que, en esos días, promovió, junto con la embajada de su país, un seminario sobre narcóticos en la provincia de Salta, sin invitar a funcionarios del gobierno nacional.

El jefe de Gabinete, Aníbal Fernández, criticó de inmediato los datos del informe, señalando que el control a los países lo deben hacer las Naciones Unidas y no Estados Unidos, ya que se trataba de un informe interno del gobierno de ese país a su parlamento. Desmintió además, en términos generales, tanto la información sobre tráfico como otro dato negativo, contenido en el informe, que señalaba el desborde del consumo de estupefacientes en la Argentina, a lo que el jefe de ministros replicó que este sí había aumentado, pero muy poco, criticando a su vez el elevadísimo consumo estadounidense. Respecto al tráfico, señaló una aparente contradicción en la estrategia de las autoridades norteamericanas, ya que, según dijo, las españolas estarían de acuerdo en desarrollar estrategias conjuntas con Argentina para la prevención del tráfico de estupefacientes, pero las de Estados Unidos, pese a sus críticas por el mal desempeño argentino, nunca mostraron disposición para ese tipo de acuerdos.

Los indicios del deterioro de las relaciones con la DEA aparecieron claramente cuando frente al hecho del narco-jet con tripulación argentina y proveniente de Buenos Aires, con 900 kilos de cocaína y que fuera interceptado por las autoridades españolas en el aeropuerto de Barcelona en los primeros días de 2011, el gobierno nacional quiso obtener alguna información del operativo (realizado sin que las autoridades nacionales tuvieran la más mínima notificación), y los teléfonos de la agencia estadounidense no respondieron a los llamados.

La cocaína, aparentemente procedente de Colombia pero ingresada a la Argentina por la frontera boliviana, fue transportada por tres argentinos, dos de ellos hijos de un alto jefe de la Fuerza Aérea, ya fallecido. Lo más significativo es que todo parece indicar que la droga fue cargada entre los paneles del piso del avión en el aeropuerto militar de la ciudad de Morón, en las proximidades de la ciudad de Buenos Aires, donde permaneció por

un tiempo, y que el cargamento tampoco fue detectado durante la permanencia del avión en los hangares de Ezeiza, en los que estuvo otro tiempo, antes de su partida desde allí a España.

Todo ello puso de nuevo sobre la mesa la cuestión del país como senda creciente de tránsito de dicho tipo de cargamentos, y la necesaria connivencia o complacencia de niveles importantes de las autoridades argentinas de seguridad y control. En un año electoral, como lo fue 2011, la oposición y los medios agitaron todo lo que pudieron la idea de la supuesta transformación de la Argentina en un “corredor libre para la droga”, mientras que el gobierno hizo hincapié en el éxito de los procedimientos y en la cantidad de droga incautada.

La discusión pública acerca de la intensidad del tránsito de cocaína hacia Europa y de si este era creciente o habría disminuido, fue variando al calor de la tensión política interna preelectoral entre el gobierno y la oposición, lo que no debió escapar al conocimiento de Departamento de Estado.

A este escenario debe agregarse el hecho, mencionado en el *Anuario* 2011 (pp. 24 y 25), de que poco después de estos sucesos, en febrero de 2011, llegó al país un avión procedente de Estados Unidos con armas para un curso sobre manejo de crisis y toma de rehenes, ofrecido por el gobierno de ese país al Grupo Especial de Operaciones de la Policía Federal (Geof). Aunque el curso estaba destinado a fuerzas policiales argentinas, la carga llegó en un transporte militar que fue recibido por los agregados militar y de defensa estadounidenses. Como se señaló en el informe del año pasado, en la guía de embarque no habían sido debidamente declarados una cantidad de elementos de la carga, por lo que las autoridades argentinas impidieron su ingreso y la confiscaron, lo cual generó un incidente diplomático con Estados Unidos. Otro incidente ocurrido en 2010, en el que la embajadora de Estados Unidos se negó a recibir el cargamento porque la numeración de las armas no coincidía con el listado previo, obligó a postergar un curso similar.

Todo ello dejó entrever posibles desinteligenacias entre el Departamento de Estado y el Pentágono, ya que las inconsistencias entre lo declarado y lo realmente enviado sugieren un intento de ingresar al país materiales con el desconocimiento de las autoridades aduaneras y de la embajada estadounidense en Argentina.

Como si las coincidencias sugestivas fueran pocas, debe tenerse en cuenta además que, poco antes de estos desencuentros de las agencias militares, de seguridad y diplomáticas de ambos países, el presidente Barack Obama (2009-) anunció que iba a realizar una gira por Brasil, Uruguay y Chile, sin pasar por la Argentina.

Como si hubiera sido en respuesta a lo dicho por el jefe de gabinete argentino, al año siguiente, en marzo de 2012, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (Jife) organismo de las Naciones Unidas, informó que la tasa de prevalencia anual de consumidores de estupefacientes en la Argentina es de 2,6%, mientras que la media de América del Sur es de 1%, lo que pone al país como segundo consumidor en el continente, detrás de Estados Unidos (Informe Jife 2011, p. 91). No obstante, el informe parece haber tenido intencionalidad de respuesta política, en cuanto se puede comprobar que los datos no están actualizados y que corresponden a 2006, más de un lustro antes.

Más demostrativo aún de la tensión existente entre ambos países en la materia fue el informe del Departamento de Estado de 2011, en el que se hacen explícitos los desencuentros entre la DEA y el gobierno argentino, al hacerse mención expresa de la incautación del material militar, a comienzos de dicho año, por las autoridades argentinas, a que nos referimos antes. El informe explicaba también que en marzo de 2011 fueron desarticuladas las *task forces* que hacía diez años constituían, en conjunto, agentes de la DEA con agentes de fuerzas federales y provinciales en Salta y en la zona de la triple frontera con Brasil y Paraguay.

Unos meses después, en junio de 2011, la agencia estadounidense fue advertida por el Ministerio

de Seguridad sobre el cese de los convenios de cooperación, en espera de ser revisados. Desde ese momento la actividad de la fuerza antinarcóticos de Estados Unidos habría bajado a su mínima expresión en Argentina. El gobierno argentino explicó por su parte que el estudio de los acuerdos se debía a la decisión de reorientar la lucha contra el narcotráfico hacia la estrategia de la cooperación preferentemente regional.

También cambió al titular de la Sedronar (Secretaría de programación para la prevención de la drogadicción y la lucha contra el narcotráfico), el organismo antidrogas argentino, que pasó a estar bajo la dirección del ex canciller Rafael Bielsa, quien reemplazó a un director que aparentemente era quien más defendía la postura de la necesidad del restablecimiento de las buenas relaciones con la DEA. Simultáneamente, desde el gobierno nacional han surgido nuevos impulsos a la sanción de una ley que despenalice el consumo de estupefacientes, lo que, se sabe, es contrario a las “recomendaciones” norteamericanas, aunque el proyecto de ley enviado en tal sentido al Congreso Nacional no se trató con la celeridad con que podría haberse hecho, teniendo en cuenta la mayoría oficialista en ambas cámaras.

En el marco de la lucha contra el lavado de dinero también se observan los signos de la tensión, en tanto el Grupo de Acción Financiera Internacional (Gafi) mantiene a la Argentina en un rango no del todo aceptable y la presiones se han hecho sentir a tal punto que no solo demandó esfuerzos particulares de la delegación argentina ante el organismo, encabezada por el propio Ministro de Justicia, sino que llevó a la sanción de una ley especial antiterrorista y antilavado que le costó no pocas críticas al gobierno, provenientes de los sectores de izquierda y los movimientos vinculados a la defensa de los derechos humanos, unos de sus principales aliados políticos.

LA SEGURIDAD EN BOLIVIA, 2011-2012

JOSÉ CARLOS CAMPERO N.

INTRODUCCIÓN

Entre 2011 y 2012 la principal variable de la seguridad en Bolivia fue el narcotráfico, no solo por el crecimiento de la actividad a lo largo de toda la cadena, sino también por sus efectos en las relaciones diplomáticas con los países vecinos (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Perú), donde la agenda vinculada al tráfico de drogas se ha impuesto como el principal asunto de interés bilateral.

Otros aspectos importantes tienen que ver con la inseguridad ciudadana en crecimiento, sobre todo con tres tipos de delitos que en el pasado reciente no acaparaban las primeras planas de los medios de prensa escritos: 1) los delitos por “ajustes de cuentas”, que por su naturaleza violenta y “ejemplificadora” se encuentran vinculados al narcotráfico; 2) la trata y el tráfico de menores, que habiendo afectado a familias de clase media cobraron importancia en los medios y las redes sociales, propagando rápidamente nuevas sensaciones de temor antes ausentes en la mayor parte de las familias; y 3) los robos y

asaltos con uso de tecnologías nuevas y grados de violencia inusuales.

Por otra parte, los conflictos sociales, que se esperaba se redujeran con un “gobierno del pueblo”, han crecido también de forma alarmante, lo mismo que los *linchamientos* o administración de justicia (pena de muerte) por mano propia, que se escudan en la impunidad que otorga la masa violenta y en las dificultades para identificar a los responsables, y en la mala utilización del concepto y proceso de administración de justicia comunitaria incorporada al marco legal por el gobierno del presidente Evo Morales (2006-2010; 2010-).

En términos institucionales de la seguridad, el periodo estuvo marcado también por una nueva crisis policial con hechos de violencia y amenazas directas a la estabilidad del gobierno, así como por la consolidación de nuevos roles para las Fuerzas Armadas en el desarrollo productivo, la seguridad ciudadana y el control de las fronteras en ámbitos geográficos estratégicos para el gobierno.

Cabe mencionar por último que la respuesta institucional a hechos como estos, expuestos a continuación, y que denotan un cambio en el paisaje de la seguridad boliviana, ha sido muy tímida y más bien simbólica, lo cual en general ha profundizado la percepción social de inseguridad.

1. PRODUCCIÓN DE HOJA DE COCA Y NARCOTRÁFICO

1.1 PRODUCCIÓN DE HOJA DE COCA

El debate entre el gobierno boliviano, las organizaciones internacionales competentes y los analistas especializados sigue girando en torno a la cantidad de hectáreas de cultivos de hoja de coca que debería permitirse legalmente para cubrir la demanda de sus usos tradicionales.

La legislación vigente establece 12.000 hectáreas, segmentadas por el tipo de producción en diferentes zonas del país; sin embargo, formal e informalmente, el gobierno ha dado señales para ampliar esta cantidad, empezando con un decreto supremo que legaliza una extensión de 20.000 hectáreas¹. La realidad, por su parte, demuestra que en 2010 los cultivos superaron las 31.000 en todo el país, tanto en zonas legalmente permitidas como en parques nacionales y otros ámbitos geográficos prohibidos por ley².

Esta situación llevó a Estados Unidos a desertificar al país de nuevo en 2012, y ha puesto de presente en el ámbito internacional la duda razonable sobre si Bolivia cuenta con las capacidades o la voluntad política para controlar el cultivo de hoja de coca. Duda razonable, debido a que la base social de sustento político del gobierno es, precisamente, el productor cocalero, y por cuanto el presidente de la república es, a su vez, presidente de las seis Federaciones de Productores de Hoja de Coca del Trópico de Cochabamba.

Como se recordará, en 2009 el presidente Morales solicitó formalmente a las Naciones Unidas enmiendas al artículo 49 de la Convención única sobre estupefacientes de 1961, para eliminar

la prohibición del masticado de la hoja de coca, lo que abrió un periodo de consultas entre los países signatarios, que terminó en la decisión negativa de hacerlo, impulsada principalmente por Estados Unidos. Ante esta situación y en cumplimiento del texto de la nueva constitución política del estado de 2009³, el 29 de junio de 2011 el gobierno de Bolivia notificó formalmente al secretario general de la ONU su retiro de esa Convención.

Paralelamente y con el apoyo financiero de la Unión Europea, en 2008 el gobierno inició un estudio para identificar la demanda real de hoja de coca destinada a usos tradicionales, a fin de contar con argumentos válidos que le permitan determinar la cantidad de hectáreas que deberían cultivarse en el país. Sin embargo, la presentación de los resultados ha sido postergada por la administración del presidente Morales, con argumentos que van desde la decisión oficial de mantener los resultados “en reserva”⁴ hasta la “necesidad de llevar a cabo estudios complementarios”. La Unión Europea solicitó formalmente por segunda vez la presentación del estudio, aun cuando fuese “en versión preliminar”, para incorporar los datos dentro de la política de lucha contra el narcotráfico, financiada en parte por esa representación diplomática. Hasta julio de 2012 no había respuesta gubernamental.

De todas formas, y más allá de las gestiones diplomáticas y estudios en proceso, todos los actores involucrados, excepto el gobierno, tienen claro que la demanda de hoja de coca para usos tradicionales está muy por debajo de la producción total⁵, que según las Naciones Unidas se dedica al narcotráfico en 65%, y en más de 90% de la que se cultiva en el Chapare.

1.2 NARCOTRÁFICO

El principal efecto directo del exceso de oferta de hoja de coca ha sido el incremento de la producción de cocaína y su tráfico a través de las fronteras con los principales países vecinos. De acuerdo con información del viceministerio de Defensa

Social y según las opiniones del director Nacional de la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN), el narcotráfico en Bolivia ha venido aumentando, tal como lo muestran las cifras.

Respecto a la destrucción de las fábricas de cocaína, los indicadores de los últimos diez años demuestran que a partir de 2006 el número de las factorías halladas se mantuvo en incremento, puesto que de haberse encontrado en 2005 más de 2.600, en los siguientes años esta cantidad no bajó de más de 4.000. El pico más alto de estas intervenciones se dio el año pasado [2010] (5.922 hallazgos), aunque a poco de cerrar 2011 ya se han destruido 5.008 fábricas, que durante esta gestión en su mayoría han sido descubiertas en Cochabamba. [...] 5.322,8 toneladas de droga es la cantidad de sustancias controladas que se confiscaron en los últimos diez años en el país. 96.003 golpes a los narcos [...]. Estas son las veces que la FELCN ha realizado operativos contra los traficantes de droga desde 2000. El pico más alto se marcó en 2010. [...] 6,9 toneladas de precursores fueron secuestradas en los últimos diez años, además se incautaron de 10'512.393 litros de precursores⁶.

Si bien desde 2000 la confiscación de pasta base se incrementó, a partir de 2005 el mayor aumento se registra en la incautación de clorhidrato. Según fuentes oficiales, durante 2011 se incautaron 33,3 toneladas de cocaína, y en el primer semestre de 2012 se habían confiscado 22,3 toneladas. Al comparar cifras entre los primeros semestres de 2011 y 2012, este último año las incautaciones de cocaína crecieron 89%: 82,2% en cuanto a cocaína base y 154,5% en cuanto a clorhidrato. Desde 2006 hasta la fecha, según el gobierno se confiscaron 182 toneladas de cocaína⁷.

De acuerdo con el gobierno, este incremento constante tiene que ver con una mayor eficiencia en las labores policiales, lo que ha supuesto un incremento de las incautaciones de 10% a 16%; además, se señala que “los costos de producción y refinación en Bolivia son menores”, lo cual atrae más “emisarios de organizaciones [criminales] internacionales”.

Sin embargo, estudios sobre el crimen organizado en Bolivia⁸ muestran que la mayor parte del incremento en la actividad de la industria tiene que ver con la evolución de los procesos

de gestión empresarial en el crimen organizado vinculado al narcotráfico, que ha supuesto la flexibilización (descentralización y desconcentración, entre otros) de los procesos de decisión, por medio de estructuras híbridas de control extranjero o nacional, las cuales se adaptan mejor a las restricciones legales, logísticas y otras del territorio en el que operan los eslabones de producción, comercialización y tráfico. Estas nuevas capacidades han supuesto, al menos, mejoras como las siguientes:

- ♦ Atomización geográfica y de volúmenes de producción para reducir el riesgo de incautación, lo que ha repercutido en que la FELCN deba cubrir un territorio más amplio en sus operaciones y, en consecuencia, en mayores costos. Cada año se están interviniendo más de 5.000 fábricas, sobre todo en el eje troncal La Paz-Cochabamba-Santa Cruz, pero también con numerosas intervenciones en lugares no tradicionales de producción como los departamentos de Tarija, Potosí, Oruro o Chuquisaca.
- ♦ Utilización de infraestructura, equipamiento y tecnología variadas y adaptables a los requerimientos del entorno (por ejemplo, fábricas fijas o móviles). Según la FELCN y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en Bolivia (Unodc), debido a la tecnología utilizada hoy en el país, cada vez se requieren menores volúmenes de hoja de coca por kilogramo de cocaína.
- ♦ Uso eficiente de la infraestructura y la logística del comercio mundial, que supone la división del transporte de cocaína entre múltiples actores, logística multimodal y tráfico a través de diversas fronteras. Estos aspectos superan las capacidades de la institucionalidad boliviana para controlar el problema.

Si a estos factores se agrega: 1) una economía con 65% de informalidad; 2) bajos salarios y precarias condiciones de empleo de los agentes dedicados a la lucha contra el narcotráfico y de los funcionarios públicos en general; 3) poca voluntad política en la lucha contra el narcotráfico; y 4)

un empoderamiento social, económico y político de los productores de hoja de coca en el país, el escenario para el desarrollo del crimen organizado es propicio.

Ejemplo de las precarias condiciones institucionales de lucha contra el narcotráfico fue la captura y encarcelación en Panamá del general René Sanabria, ex jefe de la oficina antidrogas de Bolivia, cuando trataba de internar al mercado de Estados Unidos más de 70 kilogramos de cocaína⁹, escándalo que luego destaparía vínculos gubernamentales, policiales y judiciales con el narcotráfico.

Esta situación ha puesto de presente una nueva dimensión del problema del crimen organizado y el narcotráfico para Bolivia y otros países productores, debido a que las condiciones sobre las que se formuló la mayor parte de las políticas de lucha contra las drogas han dejado de ser válidas.

Como se dijo, contar con un presidente de la república cocalero, también presidente de las seis Federaciones de Productores de Hoja de Coca del Chapare, establece una situación que al menos desde lo discursivo y simbólico genera factores que incentivan y facilitan, o al menos dan la imagen de incentivar y facilitar, las actividades vinculadas al cultivo de la hoja de coca, principal insumo para la producción de cocaína.

Las organizaciones criminales han evolucionado de formas incomprensibles para una administración burocrática rígida, pesada y que no tiene la liquidez y discrecionalidad con las que cuenta el crimen organizado, lo cual desequilibra estructuralmente las condiciones de partida en la lucha contra el narcotráfico.

La debilidad institucional y la pobreza son además terreno fértil para la cooptación de organizaciones sociales, públicas, políticas y otras, a favor y en protección de las operaciones criminales que, a su vez, encuentran en el elevado nivel de informalidad de la economía una vía adecuada para lavar los resultados de su operación, con grandes efectos multiplicadores en la economía

nacional y de los que se benefician numerosas familias de las clases medias y bajas.

Los mercados del norte han dejado de ser atractivos para el crimen organizado boliviano, porque países como Brasil, Argentina, Paraguay o Chile, considerados antes de tránsito, se han transformado en los principales consumidores de la cocaína boliviana. De acuerdo con la ONU:

[...] Bolivia es el mayor abastecedor de cocaína al mercado sudamericano. [...] Sudamérica se ha convertido en el nuevo mercado emergente del consumo de cocaína, al absorber 20% de toda la producción mundial de la droga¹⁰.

Estas condiciones terminan erosionando la autoridad y la soberanía estatales, la gobernabilidad democrática y las relaciones internacionales, en especial cuando en los países consumidores, la contraparte, es evidente la falta de coordinación de las políticas públicas para enfrentar la problemática; el desinterés por acompañar políticas integrales más allá de la lógica policiaca-represiva; la ausencia de corresponsabilidad por los efectos sociales, humanos, económicos y políticos de sus intervenciones en territorios ajenos; y, más preocupante aún, la ausencia completa de voluntad para analizar, evaluar y replantear alternativas al fracaso evidente de la noción clásica de lucha contra las drogas.

En este escenario Bolivia, como otros países, tiene pocas probabilidades de lograr resultados efectivos en su lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico.

2. RELACIONES INTERNACIONALES

Las relaciones bilaterales de Bolivia con todos los países vecinos se han narcotizado, aun cuando con el Brasil y la Argentina el comercio de gas natural y con Chile el diferendo marítimo tengan aún un peso específico.

2.1 BRASIL

Megaeventos deportivos como el mundial de fútbol en 2014 y las olimpiadas en territorio brasilero han significado un elevado nivel de presión política en Brasilia para reducir los niveles de violencia y la falta de control sobre territorios como las favelas en ciudades estratégicas como Río de Janeiro y São Paulo.

Entre las principales variables que alimentan esos fenómenos violentos están el tráfico de drogas y las pugnas del crimen organizado por el control de territorios y mercados. Bolivia tiene mucho que decir al respecto al haberse constituido en el principal oferente de cocaína del mercado brasilero, y, además, en la principal *autopista* para el tráfico de cocaína peruana a ese país.

En principio Brasil servía como país de tránsito de drogas hacia Europa y África; sin embargo, como los pagos por extorsiones y otros servicios se hacen en producto, las drogas se quedan allí y así empieza su transformación en consumidor. Según la Unodc, en Brasil quienes demandan drogas serían cerca de 900.000 personas, cerca de una tercera parte de los consumidores regionales. Según estimaciones de la misma Oficina, alrededor de 60% de la cocaína que se consume en Brasil se origina en Bolivia, ya sea propia o transportada desde el Perú a través del país. Es decir que para las organizaciones criminales que trabajan en Bolivia el principal mercado de consumo está justo al lado.

2.1.1 LA LUCHA CONJUNTA BOLIVIANO-BRASILEÑA

En noviembre de 2010, Bolivia y Brasil acordaron en el marco de la cumbre del Mercosur un plan de acción de cooperación policial en las áreas de seguridad y de justicia, cuyo objetivo principal era ampliar la cooperación bilateral, principalmente en materia antinarcóticos. El plan se dirige a incrementar la cooperación brasileña en formación policial e intercambio de experiencias, operaciones conjuntas y de inteligencia, lavado de activos, fortalecimiento de relaciones de frontera

y área migratoria, e incluye el intercambio de datos de inteligencia policial sobre organizaciones criminales transnacionales, en especial sobre las que actúan en el tráfico ilícito de drogas, lavado de activos y delitos conexos.

Al término de un prolongado proceso de negociación, el 20 de enero de 2012 el ministro de Gobierno de Bolivia, el embajador de Brasil y el encargado de Negocios de Estados Unidos acreditados en La Paz, suscribieron un acuerdo trilateral, el “Memorando de entendimiento sobre el apoyo técnico al proyecto piloto: sistema de control integrado de la reducción de cultivos excedentarios de coca”.

La acción conjunta busca fortalecer la cooperación y coordinación científica y técnica entre Brasil y Bolivia, desarrollar un sistema integrado de control de la reducción de cultivos excedentarios de coca, así como proveer de tecnología a Bolivia para que pueda identificar nuevas zonas donde los cultivos se estén extendiendo.

Entre los objetivos específicos del proyecto están el desarrollo de metodologías adecuadas para la detección de nuevas zonas de expansión de cultivos; verificación de la metodología, seguimiento y apoyo técnico al control de la reducción de cultivos excedentarios en áreas erradicadas y racionalizadas; proporcionar información periódica para una planificación efectiva; e identificar las áreas de expansión para priorizar nuevas zonas de intervención¹¹.

Como parte de la implementación del acuerdo, se desarrollaron acciones de control aéreo para proteger las fronteras con los países vecinos y evitar la incursión de naves del narcotráfico. Estas actividades también toman en cuenta el entrenamiento de policías y el intercambio de datos sobre laboratorios y análisis de la coca para conocer su cantidad y origen. Se prevé así mismo trabajar en entrenamiento y en derechos humanos y seguridad ciudadana dentro de la lógica de compartir el control social. Además, la seguridad fronteriza incluye un componente militar.

En cuanto a las labores de erradicación, el acuerdo supone la incorporación de tecnología

avanzada mediante un sistema de medición láser e imágenes satelitales.

Los acuerdos diplomáticos han ido avanzando y como parte de ello el gobierno de Bolivia no ha avanzado en su objetivo de retirar a la NAS¹² del país, por cuanto esta medida hace parte del acuerdo trilateral; sin embargo, los resultados parecen no haber sido los esperados por el gobierno de Brasil que, en consecuencia, ha tomado decisiones unilaterales:

- ♦ Otorgarle refugio político en calidad de asilado a Róger Pinto, jefe de la bancada de senadores de la oposición, después de que acusara al gobierno del presidente Morales de persecución política por las denuncias de presuntos actos de corrupción y vínculos de algunos funcionarios gubernamentales con el narcotráfico¹³. Poco tiempo después, la revista brasileña *Veja* publicó un artículo con las denuncias de Pinto, que generaron mayor controversia. El gobierno boliviano objetó la decisión del Brasil, que no obstante dijo que por el momento no revisaría una decisión de características “políticas”¹⁴.
- ♦ Desplazar, en agosto de 2012, a las fronteras con Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay cinco aviones Agata (tripulados a control remoto), treinta barcos, escuadrones de cazas F-5 y cerca de 10.000 efectivos para realizar acciones unilaterales de control de narcotráfico y contrabando de precursores. “Es una operación de frontera que tiene como objetivo, sobre todo, la represión de la delincuencia”, dijo Celso Amorim, ministro de Defensa brasileño¹⁵.
- ♦ La Policía Federal de Brasil hizo público su deseo de repetir en Bolivia y Colombia una estrategia que ya desarrolla en Perú y Paraguay: lograr la autorización para que sus agentes ingresen en esos países a colaborar en tareas de erradicación de coca. Consultadas sobre el asunto, fuentes de la Embajada de Brasil en La Paz dijeron: “[...] tenemos firmado, desde marzo del año pasado [2011], el tercer acuerdo de cooperación

entre la Policía Federal de Brasil y la FELCN, que establece el intercambio de inteligencia, operaciones conjuntas y seguimiento y acompañamiento en la erradicación de hojas de coca”¹⁶. El ministro de Gobierno de Bolivia, Carlos Romero, respondió por su parte: “Es solo una versión periodística. En todo caso, de presentarse esta solicitud, no la consideraríamos pertinente porque nosotros tenemos la Fuerza de Tarea Conjunta, que está a cargo de esa labor. En función de nuestra política de nacionalización de lucha contra las drogas, no hemos permitido la injerencia de organismos externos”¹⁷.

Por lo pronto, la relación bilateral parece empezar a repetir el enfoque tradicional de reducción de la oferta y control del tráfico que se impuso en el pasado en la relación entre Estados Unidos y Bolivia. Por una parte, el protagonismo en la implementación del acuerdo lo han tomado los ministerios de Defensa y Justicia de Brasil y los de Gobierno y Defensa en Bolivia; y por otra, es evidente la ausencia de políticas de acompañamiento que garanticen la integralidad en la implementación del acuerdo, por ejemplo, de cultivos alternativos, apertura comercial del mercado brasileño o cooperación para el desarrollo económico y social, entre otros.

De continuar así, la relación terminará asentándose únicamente en torno a la represión fronteriza, lo que dañaría a ambos países; a Bolivia, porque la situaría en el rol de culpable de los problemas del tráfico de drogas, dejando de lado el papel de la demanda, y a Brasil, por cuanto sería percibido como el nuevo poder imperial o el nuevo gendarme del barrio¹⁸.

2.2 ARGENTINA

Según el informe anual de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (Jife), Argentina es el país suramericano con la tasa más alta de consumo de cocaína¹⁹. Además, sus provincias del norte son el mercado más grande de consumo de hoja de coca para la masticación, proveniente en

su totalidad del mercado boliviano. Ambos hechos se han visto refrendados con el incremento de la actividad delictiva vinculada al narcotráfico y las incautaciones de cocaína en la frontera entre Bolivia y Argentina.

Este año hubo un incremento en la cantidad de droga secuestrada y en la cantidad de causas judiciales por narcotráfico. Todos los años las cifras superan a las del año anterior. Esto seguramente tiene que ver con el aumento de la producción de cocaína y también con que cada vez son más los consumidores de la droga. Si se produce más en Bolivia, obviamente que esa droga puede pasar por Salta o Jujuy. Si antes pasaban 100 capsuleros ahora pasan 200, por ejemplo, y entonces aumentan los procedimientos, explicó a *El Tribuno*, Gustavo Adat, secretario civil del Juzgado Federal de Orán²⁰.

Las estimaciones argentinas más conservadoras dan cuenta del tráfico fronterizo de dos toneladas mensuales de cocaína, a través de tres vías principales: fluvial, aérea y terrestre: 20% ingresa por vía fluvial, mezclada entre el contrabando, y “a la vista gorda” de la policía fronteriza, que al igual que autoridades locales y judiciales están infiltradas por organizaciones del crimen organizado²¹.

La otra gran vía de internación de cocaína es la aérea, con un flujo de “al menos tres vuelos con cargamento de droga por día”, según un reportaje realizado por el periódico *El Clarín*, de Buenos Aires. De acuerdo con este, la localidad boliviana de Pocitos y la argentina de Salvador Mazza están vinculadas en el tráfico de drogas y por allí se trafica entre 80% y 90% de la droga boliviana.

El 20% de la cocaína procedente de Bolivia ingresa a nuestro país a través del río y a plena luz del día, como en una feria al aire libre. Cualquiera que pase por allí puede presenciar las transacciones. [...] Desde que en abril del 2011 la fuerza de elite de ese organismo, la Northern Border Task Force, se retiró de Salta, la provincia norteña se ha venido transformando en una especie de *duty free* de la cocaína. [...] en el norte de Salta se detectan unos noventa vuelos clandestinos mensuales, es decir tres por día. El mecanismo llamado ‘lluvia blanca’ o ‘lluvia de cocaína’ se realiza mediante operativos de aviones acondicionados para el transporte de droga [...] Despegan desde Bolivia con una avioneta

cargada con cocaína. Cruzan la frontera por aire y arrojan la droga en algún campo con un rastreador satelital, para ir en cualquier momento a buscar el cargamento.

El resto de la droga pasa por vía terrestre, camuflada en vehículos, en las pertenencias personales de los viajeros o en sus estómagos.

A pesar de lo anterior, no parece haber una política bilateral en la materia. Durante el primer semestre de 2012 hubo reuniones bilaterales que terminaron en la firma de varios acuerdos. El primero tuvo que ver con un Acuerdo de intercambio de información para combatir el contrabando y el fraude comercial firmado entre las aduanas de Argentina y Bolivia. Su objetivo es que las administraciones aduaneras de los dos países puedan detectar posibles fraudes comerciales y corroborar la veracidad o exactitud del valor declarado, su clasificación arancelaria y el origen de las mercancías.

Otra reunión, más importante, se llevó a cabo en julio de 2012 entre la presidenta Fernández y el presidente Morales, en Cochabamba, donde se firmaron cuatro convenios: los dos primeros relacionados con la compra venta de gas natural y derivados; el tercero con el intercambio de experiencias y el desarrollo de acciones conjuntas en materia de políticas públicas de inclusión digital, telecomunicaciones y contenidos educativos y culturales; y el cuarto vinculado al reconocimiento mutuo de los títulos y grados académicos de educación superior²².

Es evidente que la diplomacia de ambos países parece haber pasado por alto las consecuencias de lo que es actualmente una de las fronteras más calientes para el tráfico de drogas y personas.

A consecuencia de esto último y de forma unilateral, Argentina empezó a instalar radares 3D en la provincia de Santiago del Estero, como parte del llamado escudo norte, cuyo radio de acción abarcará todo el norte del país, que limita con Brasil, Paraguay y Bolivia. Complementariamente, y para controlar el tráfico de drogas, en la base aérea en Santiago del Estero operará un escuadrón de tres aviones Pucará (bimotor

turbohélice), tres helicópteros y ciento cincuenta hombres de la Fuerza Aérea.

2.3 CHILE

2.3.1 EN LO POLÍTICO-DIPLOMÁTICO: LA RELACIÓN ESTROPEADA²³

La agenda de relaciones entre Chile y Bolivia gira en torno al asunto del acceso soberano al mar y la revisión del Tratado de paz y amistad de 1904, que sentó las bases de la relación bilateral una vez finalizada la guerra del Pacífico.

Desde 2011, entre los palacios Quemado y La Moneda ha habido varios roces diplomáticos, que han puesto de presente las diferencias ideológicas y políticas entre los presidentes Morales y Piñera (2010-)²⁴, que fueron menores durante el mandato de Michelle Bachelet (2006-2010).

La indiferencia del gobierno del presidente Piñera para avanzar la Agenda de 13 puntos heredada del gobierno anterior, incrementó los mensajes candentes de ida y vuelta en los principales medios de prensa escritos de cada país. Por una parte, Bolivia argumentando la falta de voluntad política de Chile para avanzar en la solución pacífica al enclaustramiento marítimo boliviano y al constante incumplimiento del Tratado de 1904 en casi todos sus puntos; por otra, Chile afirmando cumplir al pie de la letra el Tratado y aseverando no tener ningún diferendo abierto con Bolivia en torno al asunto territorial.

Esta disputa diplomática de vieja data se desarrolla ahora en un contexto diferente, primero, porque en 2009 en Bolivia se sancionó una nueva constitución política, aprobada por referéndum por la mayoría de los ciudadanos, en la que por primera vez se incorporó textualmente la alusión al asunto marítimo con el siguiente mandato:

- I. El estado boliviano declara su derecho irrenunciable e imprescriptible sobre el territorio que le dé acceso al océano Pacífico y su espacio marítimo.

- II. La solución efectiva al diferendo marítimo a través de medios pacíficos y el ejercicio pleno de la soberanía sobre dicho territorio constituyen objetivos permanentes e irrenunciabiles del estado boliviano (CPE 2009, artículo 267, parágrafos I y II).

Además, en su disposición transitoria novena, la nueva Constitución determina:

Los tratados internacionales anteriores a la Constitución y que no la contradigan se mantendrán en el ordenamiento jurídico interno, con rango de ley. En el plazo de cuatro años desde la elección del nuevo órgano ejecutivo, éste denunciará y, en su caso, renegociará los tratados internacionales que sean contrarios a la Constitución (CPE 2009, disposición transitoria novena).

Segundo, y sobre la base de los antecedentes mencionados, el 23 de marzo de 2011, durante el acto por el aniversario 132 de la defensa de Calama, el presidente Morales anunció la decisión de su gobierno de apelar a instancias internacionales para alcanzar una solución al problema que genera el enclaustramiento boliviano.

[...] la lucha por nuestra reivindicación marítima, lucha que ha marcado nuestra historia por 132 años, ahora debe incluir otro elemento fundamental: el de acudir a los tribunales internacionales y organismos internacionales demandando en derecho y en justicia una salida libre y soberana al océano Pacífico²⁵.

La reacción del gobierno chileno fue rápida, y esa misma noche el presidente Piñera calificó de “inaceptables” las palabras de su homólogo boliviano, y de representar “un serio obstáculo para las relaciones entre ambos países”, conminando al gobierno boliviano a escoger entre diálogo o demanda:

Bolivia no puede pretender un diálogo directo, franco y sincero como sostuvo el presidente Morales en su discurso, mientras simultáneamente el presidente manifiesta su intención de acudir a tribunales u organismos internacionales para impugnar un tratado plenamente vigente²⁶.

Estos, y otros comentarios que se sumaron luego, dieron origen a un periodo de acusaciones y recriminaciones que no ha concluido y que es actualmente la única relación entre Bolivia y Chile respecto a estos asuntos. Este ambiente hostil

sería enrarecido aún más por hechos sucedidos en 2011 y 2012, tales como la captura del jefe de inteligencia de la Policía Boliviana por parte de Carabineros de Chile y de la Agencia Antinarcóticos de Estados Unidos (DEA), y la incursión de un contingente militar boliviano a territorio chileno a raíz del contrabando masivo de vehículos indocumentados. Ambos hechos, narcotráfico y contrabando, han generado nuevos roces diplomáticos que pueden considerarse nuevas amenazas en la relación bilateral.

2.3.2 NARCOTRÁFICO

En febrero de 2011, la policía chilena participó en un operativo conjunto con la DEA que permitió la detención en Panamá, como se dijo, del ex jefe antidrogas de Bolivia, el general retirado René Sanabria, quien fue condenado a catorce años de prisión en Estados Unidos por conspirar para traficar drogas a ese país. En el marco de la tensión diplomática existente entre ambos países, este hecho llevó al presidente Morales a reclamar públicamente la actitud del gobierno de Chile, de no haber alertado al de Bolivia sobre el operativo.

Más allá de la anécdota, el hecho revela la falta de confianza en Chile respecto de la voluntad política boliviana de luchar contra el narcotráfico, habiendo llegado el caso a que, en el marco de la trigésima novena Cumbre del Mercosur, el presidente Piñera le solicitara públicamente a Morales que cerrara sus fronteras al narcotráfico y el contrabando. Esta percepción se ve reforzada por cuanto los dos países no han establecido y desarrollado políticas conjuntas para enfrentar el problema, y por la unilateralidad de la política de control fronterizo desarrollada por las autoridades chilenas ante el incremento del tráfico de drogas desde Bolivia y Perú por más de ciento seis pasos fronterizos²⁷.

La última acción unilateral chilena fue la deportación a Bolivia de 428 presos indultados por el presidente Piñera, la mayoría de los cuales estaba purgando penas por tráfico de cocaína,

lo que suponía elevados costos carcelarios para su país.

2.3.3 CONTRABANDO

El 17 de junio de 2011, Carabineros de Chile detuvo a catorce militares bolivianos en un punto cercano al paso fronterizo Colchane-Pisiga, debido a que habían cruzado la frontera ilegalmente. Al ser arrestados, los efectivos del Ejército de Bolivia estaban en dos vehículos con placas chilenas. Aun cuando el gobierno boliviano explicó el hecho diciendo que los militares habían cruzado la frontera accidentalmente mientras cumplían funciones de vigilancia para prevenir el contrabando, y que en ese momento trasladaban dos vehículos confiscados el mismo día en su territorio a personas que los conducían sin la documentación correspondiente, quedó presente la duda respecto de porqué, al momento de la confiscación, no se enviaron las comunicaciones correspondientes a Carabineros de Chile²⁸.

Este hecho ejemplifica el otro asunto conflictivo, relacionado con el anterior, el contrabando, principalmente de vehículos robados en Chile e internados a Bolivia, en muchos casos con la aquiescencia de la policía y las Fuerzas Armadas bolivianas. Según fuentes policiales de ambos países, buena parte de este contrabando se paga con cocaína y lo manejan clanes bolivianos a ambos lados de la frontera²⁹.

“Se tiene información de que podrían estar ingresando vehículos robados de Chile hacia Bolivia y que en territorio boliviano estarían realizando el cambio por droga, esto está en una etapa investigativa”, dijo el director Departamental de la Dirección de Prevención del Robo de Vehículos de La Paz (Diprove), Alfredo Guizada.

[...] En un reportaje hecho por la televisión chilena, el fiscal Gino Martínez, de Oruro, señaló que el intercambio de droga por vehículos no es nuevo y que con este ‘trabajo fácil’ se sustenta a muchas familias. Ahora muchos clanes familiares bolivianos se dedican enteramente a este ilícito³⁰.

2.4 PERÚ

Bolivia se convirtió rápidamente en país tránsito de la cocaína peruana destinada sobre todo a Brasil y Argentina, y como país de destino para los precursores químicos y la refinación de pasta base peruana.

Una investigación reciente del diario peruano *La República* da cuenta de que al menos tres toneladas de cocaína ingresan a Bolivia mensualmente, con apoyo de la propia policía, para ser traficados al Brasil a través de dos rutas principales: 1) Desaguadero-La Paz-Guayaramerín (Beni); y 2) Cobija (Pando)³¹. Se verificó también que el tráfico de cocaína desde el Perú está protegido y es facilitado por la policía peruana, que en los últimos doce meses registró veintitrés arrestos por delitos vinculados al narcotráfico.

El documento de carácter confidencial al que tuvo acceso *La República* pone énfasis en un hecho singular: varios de los agentes que terminaron presos durante este periodo por incurrir en este acto de corrupción no tuvieron reparos en aliarse y proteger incluso a mafiosos extranjeros buscados en Perú. En todos los casos los *policías narcos* aprovecharon su rango y la autoridad que le confirió el estado para que los cargamentos de cocaína pudieran pasar los controles carreteros sin problemas³².

Por su parte, el viceministro de Defensa Social de Bolivia, Felipe Cáceres, informó que 52% de las 13,9 toneladas de droga incautadas hasta fines de julio de 2012, provenía de Perú, por lo que el otro 48% se produce en el país. El funcionario sostuvo que el territorio nacional es cada vez más utilizado para el tránsito de sustancias controladas desde y hacia otros países³³.

2.4.1 UNA PREOCUPACIÓN CONJUNTA

Cierta afinidad política entre los presidentes Morales y Ollanta Humala (2011-) ha permitido una relación fluida en materia de seguridad fronteriza binacional. Así, una serie de reuniones entre autoridades sectoriales terminó en la creación de

la Comisión mixta peruano-boliviana sobre cooperación en materia de desarrollo alternativo integral y sostenible, prevención del consumo, rehabilitación, control del tráfico ilícito de drogas y delitos conexos.

En junio de 2011, durante una reunión entre los ministros de Gobierno de Bolivia y del Interior del Perú, se iniciaron conversaciones técnicas para definir acciones conjuntas contra el narcotráfico y para el fortalecimiento de la cooperación entre la Policía Nacional del Perú y la Policía Boliviana, con el objetivo adicional de darles una lógica integral que suponga la participación de Bolivia, Perú y Brasil³⁴.

En agosto del mismo año, ambas autoridades se reunieron de nuevo a raíz del cambio del ministro del Interior en Perú, y se tomó como medida principal reforzar la lucha conjunta contra el narcotráfico, el contrabando, el terrorismo y los delitos comunes con módulos fronterizos binacionales.

[...] el trabajo conjunto contra el crimen organizado tiene la finalidad de maximizar los niveles de seguridad frente a los hechos delictivos, particularmente, aumentar las tareas de inteligencia, investigación, prevención y control para detectar ilícitos como el narcotráfico, lavado de dinero, contrabando, tráfico de armas y otros. [...] se ejecutarán simultáneamente operaciones sorpresa de control e intercambio educativo para los policías de ambos países³⁵.

En agosto de 2012 se llevó a cabo la III reunión de la Comisión mixta peruano-boliviana, cuyos objetivos fueron: 1) analizar la propuesta para la ejecución de operaciones coordinadas entre autoridades policiales y aduaneras, en pasos fronterizos terrestres, lacustres, fluviales y aéreos por Bolpebra, Puerto Heath, Puerto Maldonado, Puerto Acosta, Copacabana, Kasani, Desaguadero, Tripartito y Charaña; 2) tratar la problemática relacionada con la identificación de trazas aéreas, pistas de aterrizajes clandestinas y vuelos irregulares; 3) intercambiar información migratoria sobre personas investigadas por tráfico ilícito de drogas y delitos conexos; y 4) intercambiar experiencias en reducción de

cultivos de hoja de coca y en investigaciones por el delito de lavado de dinero³⁶.

Por lo pronto, la cooperación bilateral en la lucha contra el narcotráfico empezó a mostrar sus primeros resultados.

[...] el 29 de junio, en la población fronteriza de Antaquilla, en el municipio de Pelechuco, se desbarató un grupo de falsos agentes antidroga y narcotraficantes que transitaban en posesión de 42 kilogramos de cocaína, armas de fuego y tres vehículos. En esa acción fue detenido el peruano Ulser Pillpa Paitán, conocido como “Camarada Johnny”, un integrante de la organización terrorista “Sendero Luminoso”. Junto a Ulser, fueron aprehendidos Roger Pillpa Paitán, Wiben Chaol Pillpa Paitán, Santos Rodrigo Quispe, Adán Villca Paco y el boliviano Juan Mamani Catavi, quienes están reclusos en Bolivia. También fueron detenidos los senderistas y vinculados con Ulser, José Antonio Cantoral, William Antonio Minaya Romero, Hugo Walter Minaya Romero y Blanca Riveros Alarcón, éstos tres últimos fueron expulsados y entregados a las autoridades peruanas³⁷.

2.4.2 CONTRABANDO DE VEHÍCULOS: UN PROBLEMA RECURRENTE

El problema del robo de vehículos en los países fronterizos y su posterior contrabando a Bolivia, es también parte de la agenda bilateral con Perú y Brasil. En los casos de Brasil y Chile está vinculado además al narcotráfico, puesto que los vehículos se pagan con cocaína.

De acuerdo con la División de prevención de robo de vehículos (Diprove) del Perú: “El negocio del robo de vehículos en Lima tiene como paraíso a Bolivia”. El tráfico se hace en barcas por los ríos, burlando así los controles policiales; luego en Bolivia las placas son clonadas para su uso *legal*. Este proceso de clonación vincula directamente a la división de tránsito de la Policía Nacional, responsable del control, registro, revisión y otorgamiento de papeles y placas de circulación en territorio boliviano.

El malestar de los países vecinos con esta problemática se centra en la casi inexistente voluntad de reducir estos hechos delictivos, con excepción de la Aduana Nacional de Bolivia, y

en los incentivos que se dan desde el gobierno para legalizar los denominados “autos chutos”, que ocultan el blanqueo de autos robados.

El presidente Evo Morales promulgó una ley que permitía legalizar los más de 130 mil autos informales, la mayor parte de los cuales provienen del contrabando y del robo en países vecinos. Se destacó que los jefes de la policía eran poseedores de vehículos ilegales. [...] La Cámara Automotriz de Bolivia se opuso a la ley, alegando que daba luz verde a la importación de chatarra y basura automotriz. Otra crítica al proyecto era que favorecía el “blanqueo” de autos robados traídos desde países vecinos como Brasil, Argentina, Perú y Chile³⁸.

2.4.3 ROCES DIPLOMÁTICOS RECIENTES

El 17 de agosto de 2012, pobladores de Suches, al norte de La Paz, denunciaron el ingreso irregular de policías y militares peruanos a territorio boliviano, quienes se habrían llevado maquinaria pesada por valor de un millón y medio de dólares. Por su parte, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria de Perú (Sunat), declaró que tal operativo tuvo el objetivo de recuperar maquinaria robada e ingresada a Bolivia de manera ilegal. Después del hecho el gobernador del departamento de La Paz y el gobierno de Bolivia elevaron las quejas diplomáticas respectivas.

El gobierno del Perú, por su parte, negó las acusaciones de incursión militar a territorio boliviano, aseverando que las acciones en apoyo a la Sunat se habían desarrollado en territorio peruano³⁹. El gobierno boliviano estaba a su vez en proceso de documentar la propiedad legal de la maquinaria confiscada, para “[...] pedir oficialmente al Perú la devolución” de la misma⁴⁰.

2.5 PARAGUAY

Luego de la suspensión del presidente Lugo, las relaciones entre Bolivia y el Paraguay se han distanciado casi por completo. En este nuevo contexto, los asuntos que ocupan la relación bilateral

son el tráfico de drogas y las fuerzas armadas y el armamentismo.

2.5.1 TRÁFICO DE DROGAS:

UN PROBLEMA DE IDA Y VUELTA

El tráfico de drogas y precursores entre Bolivia y Paraguay es de doble vía, pues como han manifestado las autoridades paraguayas, de Bolivia procede más de 90% de la cocaína que entra a Paraguay; sin embargo, en Paraguay se cultiva más de 70% de la marihuana que circula por Bolivia en su tránsito hacia Chile.

“[...] nosotros sufrimos de lo que se conoce como el “efecto Bolivia”. En Bolivia, que es un país productor de cocaína y vecino nuestro, la lucha antidrogas está dejando mucho que desear y toda esa cocaína que se produce ahí, por una cuestión de practicidad (*sic*), tiene que salir por el Paraguay. Por nuestra frontera seca, por nuestra frontera no controlada, por nuestro espacio aéreo no controlado. Recordemos que nuestra frontera con Bolivia está en el Chaco, donde casi no hay presencia del estado. La mayor parte de la cocaína que pasa por Paraguay viene de Bolivia, para no decir toda”. Mencionó el titular de la Secretaría Nacional Antidrogas (Senad), el ex fiscal Francisco de Vargas⁴¹.

En Paraguay predomina la percepción de que las autoridades bolivianas no están haciendo los esfuerzos suficientes para evitar el incremento de la producción de cocaína y su tráfico posterior al resto de los países. En el caso de Paraguay este tráfico supone logísticas de transporte multimodal terrestres⁴², fluviales⁴³ y aéreas⁴⁴.

Durante 2009, las autoridades bolivianas y paraguayas tuvieron dos encuentros importantes que condujeron a la formulación y el desarrollo de acciones conjuntas en contra del crimen organizado y el narcotráfico. Por una parte, en el marco del Plan VI Fronteras, la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico de Bolivia y la Secretaría Nacional Antidrogas (Senad) del Paraguay, iniciaron una tarea conjunta en la lucha contra el narcotráfico en seis fronteras comunes. Los objetivos centrales eran la cooperación para el intercambio de información para luchar contra

el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico de armas, la trata y el tráfico de personas, el desvío ilícito de precursores, el robo de vehículos y otros delitos. A raíz del acuerdo se desarrollaron tareas en las zonas fronterizas de Villamontes, Boyuibe y Camiri, en Bolivia, y en las provincias paraguayas de Infante y Rivarola.

Por otro lado, los ministros de Gobierno de Bolivia, Alfredo Rada, y del Interior del Paraguay, Rafael Filizzola, suscribieron en junio un acuerdo cuyo objetivo era coordinar distintas acciones en contra del narcotráfico y el robo de vehículos. Los equipos técnicos de ambos países se reunieron para coordinar acciones concretas que permitiesen a ambas policías trabajar de forma conjunta.

Sin embargo, a mediados de 2012 los acuerdos de 2009 se encuentran olvidados y no se han adelantado nuevas acciones conjuntas para enfrentar el tráfico de drogas entre los dos países.

2.5.2 RELACIONES POLÍTICAS BAJO CERO

Las relaciones diplomáticas entre Bolivia y Paraguay tuvieron sus altibajos debido a la incompatibilidad del gobierno del presidente Morales con la derecha paraguaya que se mimetizaba en la alianza política que llevó al presidente Lugo al poder.

Dos hechos llevaron estos altibajos al enfriamiento total de las relaciones. Primero, la relación se fue deteriorando poco a poco debido a la influencia del entonces vicepresidente y hoy presidente del Paraguay en las decisiones de su gobierno para la aceptación de pedidos de asilo político a líderes de la oposición boliviana como Mario Cossio (gobernador del departamento de Tarija), Rubén Ardaya (secretario ejecutivo de la Gobernación de Tarija) y, más recientemente, al ex constituyente del Movimiento al Socialismo (MAS) Pedro Lima, que fue hostigado y perseguido políticamente por criticar los cobros ilegales que realiza el MAS a los miembros del partido y cuyo destino no es claro.

El segundo hecho, y probablemente el más importante en el deterioro de las relaciones bilaterales, es la destitución del presidente Lugo el 22 de junio de 2012, proceso muy criticado por el presidente Morales, cuyo gobierno llegó a plantear el rompimiento de las relaciones diplomáticas⁴⁵.

Esta tónica en las relaciones bilaterales no se ha modificado desde entonces, a excepción de nuevos roces diplomáticos surgidos en el ámbito de proceso armamentista boliviano, que se analiza a continuación.

2.5.3 DESCONFIANZA MUTUA EN LO MILITAR

Bajo el título, “No se puede descartar una nueva guerra en el Mercosur”, el diario *ABC*, de Asunción, dedicó una entrevista a la ministra de Defensa del Paraguay, en la que expresa los temores de su país respecto del incremento de inversión en las Fuerzas Armadas bolivianas y en las probabilidades de una futura confrontación bélica en el Mercosur.

Hoy, en tiempos de paz, estos presidentes (por Cristina Kirchner, Dilma Rousseff, José Mujica, Evo Morales y Hugo Chávez) no tienen altura para respetar a una nación que convive al lado de ellos. [...] Bolivia ha realizado inversiones millonarias alrededor de sus Fuerzas Armadas con la ayuda de Venezuela. El presidente Evo Morales dijo que el objetivo es la renovación ideológica, espiritual y material. Han incorporado 10.000 ciudadanos cada año al sistema militar obligatorio. Han logrado capacitar hasta ahora a cerca de 24.000 soldados. Morales dice que se propone desarrollar 25 polos alrededor de sus instalaciones militares en las fronteras. [...] Ellos dicen que van a marcar la frontera con una presencia estatal, terrestre, acuática, aérea, con programas de modernización y educación de soldados, de modernización de armamentos, municiones, vehículos tácticos, terrestres, aéreos, náuticos⁴⁶.

Aprovechando estas declaraciones, las Fuerzas Armadas del Paraguay solicitaron al Congreso 560 millones de dólares para poder enfrentar los posibles conflictos bélicos con los países vecinos, refiriéndose a las inversiones bolivianas

en equipamiento militar, y aduciendo que “Bolivia nos puede pulverizar”⁴⁷.

El presidente Morales, por su parte, en alusión a las declaraciones de la ministra de Defensa paraguaya, afirmó que Bolivia es un estado pacifista que no agredirá a nadie; advirtió sin embargo que si es objeto de agresión territorial se defenderá. Y criticó una vez más las intenciones paraguayas de acceder al requerimiento de Estados Unidos para construir una base militar⁴⁸.

El gobierno de Paraguay respondió diciendo que en las condiciones actuales de la vecindad, “debe tener la suficiente movilidad para realizar alianzas estratégicas, con países que le tomen de la mano y que lo hagan socio en igualdad de condiciones y oportunidades”, en alusión directa a Estados Unidos y en el marco de las sanciones impuestas por el Mercosur ante la destitución del ex presidente Lugo.

Queda claro, de nuevo, que al parecer las relaciones entre ambos países se han enfriado por razones ideológicas más que por hechos reales y verificables.

3. INSEGURIDAD CIUDADANA

Una amplia variedad de crímenes se han incrementado y en los últimos doce meses cuatro de cada diez hogares (44%) han sido víctimas de algún delito, 85% de los cuales no se denunció por “temor a represalias”⁴⁹. En las fuerzas institucionales del orden y en las oficinas de las Naciones Unidas en Bolivia existe la percepción de que el narcotráfico es la variable detrás de aquello⁵⁰.

Sin embargo, el gobierno evita usar el asunto para explicar el incremento de la violencia y la inseguridad, como lo demuestra la alocución del presidente Morales en la inauguración de la Cumbre sobre seguridad ciudadana, en la que atribuyó la responsabilidad a “las asimetrías en la sociedad, al consumismo, a la falta de educación familiar, al exceso con el alcohol, a las telenovelas y a las películas de acción”. No obstante,

el viceministro de Defensa Social, Felipe Cáceres, terminó aceptando que alrededor de 70% de la criminalidad en Bolivia está asociada al narcotráfico⁵¹.

3.1 AJUSTES DE CUENTAS

Desde 2010 las cifras de muertes por “ajuste de cuentas” vinculadas al crimen organizado y al narcotráfico se han elevado considerablemente. Desde ese año ha habido más de sesenta hechos de ese tipo, de los cuales treinta ocurrieron en 2011. A febrero de 2012 había registrados siete más, que llamaron la atención por su exceso de violencia y ciertas características comunes en la forma en que se abandonaron los cuerpos para ser encontrados.

Las autoridades policiales han identificado estos hechos como parte del proceso de crecimiento del narcotráfico y las pugnas entre grupos del crimen organizado por mercados y por *volteos* de mercadería entre ellos, así como por la presencia cada vez mayor de sicarios extranjeros que hacen estos trabajos por encargo⁵².

Estos hechos se han incrementado además en las ciudades fronterizas, en especial con Brasil y Paraguay, donde la presencia policial es muy pobre y la población toma la justicia por propia mano. En San Matías, por ejemplo, dos sicarios brasileños ingresaron a territorio de Bolivia y ejecutaron a dos bolivianos; la población reaccionó de forma inmediata, linchando a los sicarios, hecho que está siendo investigado por una comisión binacional.

Las Naciones Unidas se han pronunciado sobre estos hechos, llamando al gobierno a atender sus orígenes: el exceso de producción de hoja de coca ilegal; y su uso en la producción de cocaína⁵³.

3.2 TRÁFICO Y TRATA DE PERSONAS

En lo que respecta al tráfico y trata de personas, Bolivia es considerada un país de “origen y tránsito de víctimas que son tentadas principalmente por la oferta de trabajo en el extranjero”⁵⁴.

Aun cuando no hay datos estadísticos oficiales que registren estas actividades, investigaciones dan cuenta de la existencia de organizaciones delictivas y clanes familiares que actúan en este ámbito en el que el delito de trata y tráfico de personas es creciente.

El marco legal para combatir este delito está dado por la ley contra la trata y tráfico de personas, recientemente aprobada⁵⁵, en tanto que la División de trata y tráfico de personas, la FELCC y la Dirección nacional de migración son las instituciones a cargo del asunto.

Las personas más vulnerables frente a este delito en Bolivia son mujeres de origen rural, entre los 12 y los 17 años, a las que se aborda principalmente por su necesidad de empleo. Sin embargo, con base en las constantes denuncias en medios escritos y en las redes sociales, los grupos vulnerables son menores de edad, varones y mujeres, a los que se busca no solo con fines de explotación laboral, sino también secuestro, prostitución y tráfico de órganos.

El defensor del Pueblo denunció que más de 15.000 niños y niñas habían sido traficados solo por la frontera con Argentina, dato que de verificarse sería indicativo de lo que podría ser la cantidad de casos por todas las fronteras de Bolivia que registran este tipo de delitos.

Indagaciones hechas en algunas de estas fronteras dan cuenta de una extensa red de organizaciones criminales dedicadas a esta actividad, organizadas de tal forma que para legalizar el tráfico cuentan con abogados, ONG, agencias de empleo y otras, así como relaciones delictivas con la policía y las autoridades locales de los municipios fronterizos.

Aun cuando la trata y el tráfico de personas se han incrementado en los últimos años, el nivel de difusión del problema solo ha aumentado, considerablemente, hace poco, a partir del uso de las redes sociales como medio para las denuncias, que por las vías formales e institucionales no prosperan. Otro factor que ha posicionado este delito en la agenda gubernamental es su impacto en familias urbanas de clase media, que cuentan

con los medios y las relaciones para presentar sus denuncias, así como para hacer campañas mediáticas para tratar de recuperar a sus familiares.

La respuesta gubernamental ha sido tímida, concentrándose en la sanción de una norma legal y en la construcción de un complejo y burocrático sistema de atención al problema, que parece favorecer más a las organizaciones criminales que a las familias afectadas.

La ley aprobada si bien habla de prevención remite esta esfera hacia la difusión y promoción de la propia norma y no a relevar las causas de origen del delito. [...] La normativa actual... prevé la conformación de un consejo de lucha contra la trata y tráfico de personas a nivel de once ministerios a la cabeza del ministerio de Justicia; más el órgano legislativo a través de la Comisión de derechos humanos de la Cámara de Diputados; el órgano judicial a través del Tribunal Supremo de Justicia; la defensoría del Pueblo y el Ministerio Público⁵⁶.

3.3 ROBOS

Los años 2010 y 2011 se caracterizaron por nuevas modalidades de robo a personas y organizaciones. La incorporación de nuevas tecnologías, procesos planeados de logística para los atracos y las huídas, así como los niveles de violencia, marcan una diferencia visible con el pasado inmediato. Más preocupante aún es que evidencian la distancia en cuanto a capacidades y recursos operativos frente a la Policía Nacional.

Los asaltos a agencias bancarias, entidades financieras no reguladas de microcrédito, farmacias y otras organizaciones que manejan recursos importantes en sus operaciones diarias, tienen como factor común la planificación previa (por ejemplo, alquilando inmuebles, construyendo túneles y efectuando el robo desde el subsuelo), la rapidez y la limpieza de su ejecución, así como la violencia contra los efectivos del orden encargados de resguardarlas o los responsables de administrarlas.

Los efectivos de la policía nacional llegaron siempre con muchos minutos de retraso al lugar de los hechos, identificaron solamente a algunos

de los responsables y recuperaron poco o nada de los recursos robados. Los heridos, en la mayoría de los casos, quedaron librados a su suerte, sin seguros que cubran su tratamiento o recuperación; y entre los testigos hay acuerdo en que entre los asaltantes había acentos extranjeros, mayormente peruanos⁵⁷ o colombianos.

Por otro lado, durante 2012 hubo dos hechos que marcaron un giro en el *modus operandi* del robo a personas⁵⁸: dos buses de transporte interprovincial fueron asaltados cuando circulaban por una vía identificada como una de las favoritas de los narcotraficantes peruanos para pasar la cocaína a Bolivia y luego al Brasil. Ambos buses fueron interceptados por varios vehículos 4 x 4, motocicletas y *cuadratracks*⁵⁹; los asaltantes utilizaron armas de fuego automáticas y dispararon ráfagas en contra de los vehículos para que se detuvieran, dejando muertos y heridos; robaron las pertenencias de valor de los pasajeros y sus equipajes (los medios de comunicación mencionaron la existencia de dinero, cocaína y otros objetos de valor no declarados entre las pertenencias) y se dieron a la fuga en medio de la noche. La policía solo tiene conjeturas, incluyendo la hipótesis de la presencia de Sendero Luminoso en el hecho⁶⁰, pero no muestra ningún resultado concreto en la investigación. Los afectados dijeron haber percibido entre los asaltantes acentos diferentes al boliviano⁶¹.

Aun cuando hechos como estos pueden parecer banales o frecuentes en otros países, en Bolivia son novedosos, y llama la atención la participación de ciudadanos extranjeros, la presencia del crimen organizado en ilícitos diferentes al narcotráfico y la diversificación de delitos. Llama la atención también el tráfico de armas y el acceso muy fácil a ellas en el mercado informal nacional.

Hechos como estos han generado una creciente tensión en la población respecto de la inseguridad ciudadana, que durante 2011 ocupó el primer lugar en las encuestas de percepción, con 23%, seguida de los problemas de la economía, con 21%, y la corrupción y el narcotráfico,

con 17% y 13%, respectivamente. Además, ha generado una ola de protesta ciudadana que pide incorporar la pena de muerte a las normas penales del país. Resultados congruentes con los presentados en agosto de 2012 por Gallup como parte de un estudio regional sobre inseguridad ciudadana, y que determinan que en Bolivia 56% de los ciudadanos tiene miedo de salir de su casa por las noches, por el temor de ser víctimas de un robo, secuestro o asesinato⁶².

El gobierno, por su parte, siente la presión, muestra su falta de capacidad y admite la desconfianza de la gente por los pobres resultados institucionales en seguridad ciudadana. En respuesta, para tratar de revertir los resultados en la percepción ciudadana sobre inseguridad, plantea la conformación de un consejo sectorial de seguridad ciudadana⁶³, optando, una vez más, por respuestas burocráticas a los problemas de seguridad ciudadana.

El Ministro de Gobierno, Carlos Romero, manifestó que se deben buscar estrategias para dar con los delincuentes y no buscar justicia por propia mano. “La violencia sólo genera violencia. Sabemos que la población ha perdido la paciencia y la confianza en la normativa y en la institucionalidad”, manifestó⁶⁴.

3.4 LINCHAMIENTOS

Aun cuando la “justicia por mano propia” no es un fenómeno nuevo en Bolivia, en los últimos años se ha exacerbado a raíz de la falta de resultados en las políticas de seguridad ciudadana; de transparencia, legitimidad y presencia de las fuerzas del orden en el territorio; y, principalmente, de un sistema judicial corrupto y ajeno a la mayor parte de la población.

A esto último debe sumarse una nueva variable: la incorporación al marco legal del reconocimiento de la administración de justicia por usos y costumbres en los grupos indígenas, campesinos y originarios del país. Desde la óptica del pluralismo jurídico se entiende la necesidad de coexistencia de distintos tipos de administración de justicia, respetando los derechos de pueblos

que tenían presencia en el territorio antes de los procesos de colonización.

El marco jurídico de convivencia de distintos tipos de administración de justicia es novedoso, pero no está regulado en su totalidad y la regulación vigente en la Constitución y en la ley deja numerosos vacíos, que podrían ser utilizados en contra de lo que el espíritu de la ley pretendía regular. Paradójicamente, los linchamientos a nombre de la justicia comunitaria se llevan a cabo en áreas urbanas y periurbanas, “donde rige la ley del estado”, y no en el ámbito rural donde debería estar vigente la justicia comunitaria⁶⁵. Lo anterior verifica las hipótesis de estudios que identifican que los migrantes campo-ciudad también migran con “su espíritu jurídico penal, su mentalidad jurídica o su código de penas andinas [...] donde los delitos como el robo, asesinato y la violación recibían la pena de muerte”.

Los linchamientos con la excusa de que se está administrando justicia comunitaria son contrarios a la Constitución y a las leyes y tratados vigentes, y el gobierno también pretende dejarlo claro. Sin embargo, los niveles de impunidad en cuanto al creciente número de asesinatos en masa dejan la duda sobre si este realmente cree lo que dice.

A junio de 2012 eran ya cincuenta y cuatro los asesinatos por linchamiento en los últimos cincuenta y tres meses, muchos de ellos justificados por las máximas autoridades judiciales del país.

“La comunidad está consciente de que la administración de justicia ha perdido su credibilidad”. Celima Torrico, ministra de Justicia, al referirse a los linchamientos⁶⁶.

“Es una explicación que tiene varios motivos, uno de ellos es la desconfianza en el sistema judicial y un segundo elemento es que no ha llegado el sistema a arraigarse con la gente, particularmente en las zonas rurales [...] no se puede estigmatizar a los comunarios pues antes no hubo (un linchamiento) que se sepa”. Así justificó el viceministro de Justicia, Wilfredo Chávez, lo ocurrido el lunes en la localidad de Achacachi, donde pobladores lincharon a dos personas y torturaron a otras nueve por presuntamente robar⁶⁷.

Rojas reconoció que hubo excesos en la acción violenta, pero advirtió que “si el Ministerio Público pretendía detener a alguien, debía ser a él por ser autoridad”. El alcalde anunció que “prohibiría las investigaciones en su localidad y añadió que evitaría detenciones en los comunarios”. [...] “se declararía un estado de sitio civil en Achacachi, donde ninguna persona extraña podría acercarse”. Eugenio Rojas, alcalde de Achacachi, justificando el linchamiento de dos supuestos ladrones y que se dejara mal heridos a otros nueve⁶⁸.

Por otro lado, si bien el vicepresidente de la República pregonaba la necesidad de castigar este delito: “Reprochamos (el linchamiento), ése es un delito y tiene que investigarse y sancionarse”, centra toda la responsabilidad en el poder judicial y la deficiente administración de justicia: “[...] los linchamientos se presentan en el país por la crisis del sistema judicial y la falta de respuesta a la problemática delincuencia”. Esto sugiere, sarcásticamente, que la solución en una reforma estructural podría tardar años.

A lo anterior se suma la solicitud de la oficina en La Paz del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), la cual sostiene que

[...] en ausencia de estudios profundos y contextualizados sobre los linchamientos, las críticas corren el riesgo de perjudicar los esfuerzos para aplicar la justicia indígena en el país, consagrada en la Constitución que promovió el presidente aymara Evo Morales, a quien recomendamos adoptar un plan para prevenir y sancionar estos casos.

3.5 CONFLICTOS SOCIALES

Según Latinobarómetro, la sociedad boliviana tiene una de las culturas políticas más intolerantes de la región. En la vida cotidiana esos resultados se reflejan en los elevados índices de conflictividad social que se han convertido en parte intrínseca de la relación estado-sociedad, y que repercuten en la seguridad de la ciudadanía ajena a esos conflictos.

Como las vías formales e institucionales de relación entre la ciudadanía y los grupos de interés con el estado no funcionan y carecen de legitimidad, se imponen otro tipo de acciones que

más allá de su cuestionamiento moral o ético en democracia logran resultados muy efectivos y que, por tanto, aunque violentas se imponen como mecanismos de interlocución.

Durante 2011 en el territorio boliviano hubo 1.406 conflictos por distintos asuntos de la agenda política, social y económica. A julio de 2012 sumaban 699.

De acuerdo con una investigación del Laboratorio de la conflictividad de la Fundación Unir, los siguientes cuatro factores estructurales explican este tipo de conflictividad en Bolivia⁶⁹:

1. Relaciones de poder con un factor hegemónico. Se percibe una relación dependiente de los otros poderes del estado con el ejecutivo; la cooptación de dirigentes de organizaciones sociales y de niveles jerárquicos de entidades estratégicas como las Fuerzas Armadas y la Policía; el control de los ámbitos autonómicos y sus estructuras; priorización de lo político sobre lo económico; la gestión contradictoria de los conflictos, recurriendo primero a la confrontación y, según las condiciones políticas, abriendo espacios de diálogo.
2. Institucionalidad deslegitimada. Los mecanismos institucionales de gobernabilidad sufren de debilidad crónica, porque existen problemas estructurales irresueltos. Hay tanto centralismo de estado como debilidad de la gestión pública en los niveles autonómicos, que no están en condiciones de responder a sus atribuciones ni a las demandas de los sectores sociales, concentrando entonces los conflictos en el nivel central. Además, se advierten discordancias en la aplicación de las normas jurídicas y, consecuentemente, un debilitamiento del estado de derecho; se evidencia la fragilidad institucional en la gestión pública del sistema productivo y social (empleo, educación, salud y vivienda); la rotación laboral es alta y la función pública técnica se desvaloriza; y se acentúa la inseguridad ciudadana por el fortalecimiento de grupos delincuenciales alrededor del narcotráfico y el contrabando.

3. Político-cultural. Prevalece la posición andinocéntrica que ocasiona una comprensión deficiente de los alcances de un estado plurinacional, debido a un reduccionismo del enfoque intercultural que, más allá de las interacciones étnicas, implica la necesidad de construir con el otro. Así, entidades que tuvieron un rol importante en la construcción de la identidad legitimadora que hegemoniza este proceso se han distanciado de él. Por otra parte, en las demandas de los actores se manifiesta una cultura confrontativa, expresada en el escalamiento de la violencia con el estado y entre sectores de la sociedad civil por reivindicaciones sociales y económicas, que podría ahondarse si se le alienta de cualquier modo. Además, se ha fortalecido una cultura rentista, que prioriza la exigencia de los derechos y no el cumplimiento de las obligaciones.
4. Reproducción social. Plantea demandas estructurales históricamente pendientes, pues en el país persiste una gran iniquidad en la distribución económica. Además, buena parte de los conflictos se concentra en demandas de tipo laboral/salarial, lo que evidencia el papel estratégico del trabajo en la sociedad, en términos de inserción y calidad de la vida. Los planes gubernamentales de preservación del medioambiente y en torno al cambio climático son incoherentes, e insuficientes las políticas de desarrollo sustentable y de soberanía alimentaria.

De acuerdo con la investigación de la Fundación Unir, estos cuatro factores:

quitan consistencia al trípode de época⁷⁰, fortaleciendo un aparato político burocrático alrededor del presidente del estado, que eventualmente responde a los desafíos del contexto, pero a mediano plazo debilita al proceso de cambio, profundizando el malestar social por la pugna distributiva a raíz de la inequidad irresuelta, por expectativas no satisfechas y por compromisos incumplidos.

En otras palabras, las condiciones actuales del llamado “proceso de cambio” parecen sentar bases para la reproducción del conflicto, aspecto

que a corto plazo está afectando negativamente la percepción de calidad de vida y seguridad de la ciudadanía, sin juzgar la factibilidad o no del cambio en sí como resultado final.

4. FUERZAS ARMADAS Y POLICÍA

En el caso de Bolivia las instituciones del orden han estado enfrentadas ideológica y políticamente, y vinculadas al poder político y económico. Esta característica estructural les ha impedido un desarrollo institucional sano e independiente, y les ha generado anomias y problemas derivados del cambiante entorno político-económico.

4.1 POLICÍA⁷¹

En junio de 2012 hubo un motín policial contra el gobierno del presidente Morales, que duró catorce días y supuso el desgaste de buena parte del capital político gubernamental en cuanto a la percepción de control del poder y sus organizaciones operativas, y que fue una muestra de la efectividad de los medios violentos contra el gobierno como mecanismo para obtener réditos corporativos.

Este no es el primer motín policial en Bolivia ni es diferente en sus objetivos a los que hubo en 2000, durante el gobierno del general Hugo Banzer Suárez o al de febrero de 2003, que originó las bases políticas del acortamiento del mandato presidencial de Gonzalo Sánchez de Lozada. Suceden en coyunturas en las que el statu quo, los beneficios, las rentas, prebendas y demás prerrogativas de la Policía Nacional se ven amenazadas. Hay entonces procesos de deliberación y protesta que utilizan coercitivamente los beneficios derivados de la legitimidad del uso de la fuerza pública y la no prestación de los servicios de seguridad ciudadana.

Los resultados del motín policial de junio de 2012 podrían percibirse como pobres en términos del incremento salarial demandado, que fue de cien bolivianos o catorce dólares, muy por

debajo del nivel salarial de las Fuerzas Armadas, al que querían indexarse. Sin embargo, el mayor logro detrás de la protesta fue la suspensión de la aplicación de la ley 101 de régimen disciplinario, lo que dejó en ceros los procesos disciplinarios a los policías; determinó la recepción de denuncias de nuevos casos pero no el inicio de los procesos legales correspondientes hasta que se sancione una nueva normativa o se mejore la existente; y finalmente, durante los hechos violentos del motín los efectivos policiales quemaron y desaparecieron todos los archivos de procesos existentes en las oficinas del Tribunal Disciplinario Policial.

Más allá de sus resultados, el motín puso de presente una vez más una situación laboral deprimida en comparación con otros estamentos laborales nacionales (por ejemplo, las Fuerzas Armadas). Más allá de que esta realidad explique las numerosas deficiencias de la Policía boliviana, hay también problemáticas estructurales que perviven en el tiempo, ante la ausencia de voluntad política en la organización misma y los gobiernos de llevar a cabo procesos de reforma que logren una policía de calidad, con respuestas efectivas a las problemáticas de seguridad de la sociedad.

En este sentido, en la policía boliviana se identifican las siguientes deficiencias: primero, el rasgo institucional más fuerte sigue siendo la dependencia y subordinación a los objetivos cortoplacistas y coyunturales de la política, relegando objetivos institucionales a los beneficios corporativos jerárquicos de coyuntura que siempre se encuentran alineados al oficialismo de turno, que además de otorgarle ascensos y promociones le brinda la posibilidad de controlar los mecanismos de ejercicio del poder derivado del uso de la fuerza pública, y con ello la administración temporal de los instrumentos de la prebenda y la corrupción. En consecuencia, los objetivos de la cúpula jerárquica son diametralmente opuestos a los de la base de la organización, que sigue relegada, mal retribuida y expuesta a sanciones judiciales originadas en errores políticos ajenos a la organización.

Segundo, la Policía Nacional se caracteriza por usar la fuerza y la violencia como recurso para la defensa de sus intereses corporativos, característica que se ha convertido en el accionar común de la protesta social boliviana, como forma efectiva para obtener respuesta del aparato gubernamental, ante la inoperancia de los canales de relación entre el estado y la sociedad en democracia.

Uno de los rasgos estructurales de la cultura política boliviana, como se expuso, es su muy baja tolerancia, los bajos niveles de confianza entre los ciudadanos y la percepción muy reducida de la utilidad de los mecanismos de diálogo democrático para resolver los conflictos. Estas características, presentes en todos los conflictos sociales, se amplifican en la Policía y las Fuerzas Armadas, instituciones que, precisamente, tienen en el uso de la fuerza una de sus atribuciones.

Tercero, la cultura organizacional burocrática y de trabajo informal de la Policía Nacional, proclive a la corrupción como forma paralela de generación de ingresos y al control del “desorden” de la información como factor de poder, se ha visto disminuida desde 2011, a partir de procesos de institucionalización externa (semiprivatizada) de los servicios policiales que otorgan certificados de identificación personal y licencias de conducir, con más de 20 millones de dólares anuales en ingresos. Esta situación ha generado la necesidad de lograr compensaciones, no solo por la vía directa de los salarios y otros bonos (vía motín policial), sino mediante la participación directa de efectivos policiales en estructuras criminales o la creación de estructuras criminales propias dedicadas, por ejemplo, al narcotráfico, la extorsión, el secuestro o el robo, entre otros delitos, aprovechándose, en el caso del motín policial, de la impunidad lograda con la suspensión de la ley 101 de régimen disciplinario.

Cuarto, la estructura atomizada de la Policía Nacional es un instrumento de discriminación y castigo, pues independientemente del acuerdo firmado y de cómo se caracterice la actuación gubernamental, los cambios de destino se iniciaron con meses de anticipación, afectando a muchos

de los oficiales que participaron en el motín. Una vez más, los objetivos gubernamentales, instrumentalizados por una jerarquía policial subordinada, terminan generando efectos perversos en la base de la organización.

Las soluciones de coyuntura que ofrecen los gobiernos y que aceptan las jerarquías policiales de turno, parecerían determinar su fecha de caducidad, sobre la base de su ilegitimidad en la base de la estructura policial. Entonces, el reloj avanza indefectiblemente hacia atrás, hacia un nuevo evento de acomodo del poder y la prebenda.

4.2 FUERZAS ARMADAS

Sobre la base de la desconfianza con la que el gobierno ha mantenido su relación con la Policía Nacional, y por la necesidad de tener como aliada a una institución que le permita desarrollar cambios radicales en el país, desde el inicio de su gobierno el presidente Morales estrechó relaciones con las Fuerzas Armadas y les dio un rol protagónico en el llamado “proceso de cambio”.

4.2.1 LAS FUERZAS ARMADAS Y SU NUEVO ROL IDEOLÓGICO Y POLÍTICO

Durante la historia contemporánea del país, las Fuerzas Armadas bolivianas estuvieron siempre alineadas a las doctrinas de seguridad nacional de Estados Unidos. Sin embargo, desde la llegada del presidente Morales al gobierno en 2006, y luego de que descabezara por completo a dos promociones que esperaban sus ascensos, han ido cambiando su discurso hasta alinearse casi por completo a una tendencia ideológico-política de izquierda, nacionalista y, al menos en el discurso, indigenista.

A comienzos de 2012, al asumir el cargo como nuevo comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, el general Tito Gandarillas afirmó:

“Tenemos que ser anticolonialistas, antiimperialistas y anticapitalistas, porque nos han hecho mucho daño”, a lo que agregó “[las FFAA son so-

cialistas, lo que significa] el vivir bien, que tengamos igualdad entre todos, que no hayan muchas diferencias abismales (*sic*), que los pobres sean menos pobres y que los ricos sean menos ricos”.

En la misma línea, en 2010 el jefe del Ejército, general Édgar Cueto, afirmó que esta fuerza era “[...] socialista, comunitaria y antiimperialista”⁷². Ese mismo año el presidente Morales obligó a incorporar en el grito de saludo de las Fuerzas Armadas el “Patria o muerte, venceremos”, acompañado luego con la histórica frase de “Subordinación y constancia, viva Bolivia hacia el mar”.

El presidente Morales aprovecha todas las oportunidades para agradecer públicamente a las Fuerzas Armadas, identificándolas como las garantes del “proceso de cambio”, y demandando de ellas un compromiso ideológico antiimperialista y anticolonialista, y el deber de relacionarse con la ciudadanía como principio rector de una alianza sólida que garantice la seguridad del estado.

Estas razones y el compromiso ideológico de las Fuerzas Armadas justificaron la participación de su comandante en Jefe y del alto mando militar en el Congreso político del Movimiento al Socialismo (MAS).

El mando militar asistió a dicho evento como símbolo, no sólo de agradecimiento, sino también como respaldo a las actuales políticas del proceso de cambio inmersas en la nueva constitución política del estado, en la cual se establece que las Fuerzas Armadas participan activamente de distintas actividades⁷³.

El 6 de agosto de 2012, día en el que se conmemoraban ciento ochenta y siete años de la independencia de Bolivia, el presidente Morales afirmó: “Queremos unas Fuerzas Armadas respetadas, amadas, queridas por su pueblo, pero temidas por el imperio”, a lo que añadió su desconfianza en quienes estén apartados de esta doctrina: “Algún oficial, suboficial o sargento que tenga ciertas dudas sobre el antiimperialismo y el anticolonialismo puedo dudar de su formación ideológica y puedo dudar de dónde viene ese oficial”⁷⁴. Como corolario, el presidente Morales exculpó a las Fuerzas Armadas por su papel en los numerosos golpes de estado registrados en

la historia boliviana, haciendo énfasis en que los lineamientos políticos y el imperialismo fueron los que las obligaron a participar en esos hechos.

Me he dado cuenta de que las decisiones que tomaron los ex comandantes [de las Fuerzas Armadas] no es porque querían ellos, sino [porque] estaban sometidos a la decisión política; los políticos decidieron o el imperio norteamericano decidía qué es lo que tenían que hacer las Fuerzas Armadas, justificó Morales⁷⁵.

4.2.2 FORTALECIMIENTO DE LAS FUERZAS ARMADAS

Desde 2006, cuando empezó el gobierno del presidente Morales, se ha adquirido equipamiento para las Fuerzas Armadas por más de 460 millones de dólares, entre aéreo y terrestre, con el objetivo de fortalecer las capacidades de defensa bélica y de defensa civil para la atención de desastres naturales.

En la última década el presupuesto de defensa se incrementó en 123%, 64% de los cuales corresponden al gobierno del presidente Morales, entre 2006 y 2011⁷⁶. La asignación presupuestaria de gasto para el Ministerio de Defensa es 26% del total de recursos del presupuesto general de la nación⁷⁷.

Este fortalecimiento ha estado acompañado por los gobiernos de Venezuela e Irán, que mediante créditos y donaciones bilaterales o de un acuerdo trilateral vigente financian el Programa de inversión “Evo cumple” y los sectores de salud, productivo, telecomunicaciones y seguridad y defensa.

Este fortalecimiento constante desde el comienzo de su gobierno le ha ganado al presidente Morales afectos y lealtades incondicionales al interior en las Fuerzas Armadas, pero también le ha generado críticas en la oposición y dentro del gobierno mismo respecto del uso excesivo de recursos públicos en ellas en detrimento de sectores como salud y educación, que tienen mayores requerimientos y problemas en términos de los objetivos de desarrollo propuestos por el “proceso de cambio”.

Las críticas también vienen de otros países de la región, como se señaló en el caso del gobierno del Paraguay frente al incremento de la inversión en equipamiento militar en Bolivia y las posibilidades de una agresión militar en el marco del Mercosur.

4.2.3 LAS FUERZAS ARMADAS Y SUS NUEVOS ROLES

Como se ve, las Fuerzas Armadas son un pilar fundamental para el sostenimiento del “proceso de cambio” impulsado por el presidente Morales, y en ese contexto han venido adquiriendo nuevas atribuciones y recuperando otras con las que contaban en el pasado.

- ♦ Seguridad ciudadana

Los altos niveles de inseguridad ciudadana y las protestas sociales expuestas, llevaron al gobierno a decidir que las Fuerzas Armadas apoyen el patrullaje por lo menos mientras se hace una redistribución de efectivos de la policía y esta institución logra controlar los altos grados de la violencia.

Para apoyar esta iniciativa de coordinación entre los ministerios de Defensa y Gobierno se tuvieron en cuenta los resultados de otra similar en Santa Cruz, donde durante los tres meses de presencia militar en labores de patrullaje en las calles (diciembre de 2009 a febrero de 2010) el índice delictivo se redujo 70%.

El primer fin de semana del Plan de operaciones Ciudad Segura, adelantado coordinadamente entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en Santa Cruz, La Paz, El Alto y Cochabamba se atendieron 689 casos. Esta labor está prevista durante los fines de semana, dejando a la policía esa tarea durante el resto de la semana, hasta cuando se cuente con los efectivos policiales requeridos en las principales ciudades.

- ♦ Lucha contra el narcotráfico y el contrabando y seguridad fronteriza

En 2010 el presidente Morales ordenó a las Fuerzas Armadas participar en la lucha contra

las drogas, el narcotráfico y el contrabando, en coordinación con las atribuciones que tiene la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico⁷⁸. Solicitó también la formulación de un plan quinquenal de acción 2011-2015, que podría incluir su participación en las labores de interdicción.

[...] antes las Fuerzas Armadas eran enemigas de los mineros, obreros y originarios, ahora la institución armada es enemiga del contrabando y el narcotráfico. [...] La próxima tarea será la lucha contra el narcotráfico y contrabando⁷⁹.

Por su parte, el viceministro Cáceres dijo:

[...] se diseña un plan quinquenal de lucha contra este flagelo, donde participarán las Fuerzas Armadas. El nuevo plan se asentará en dos pilares: ser duros en la interdicción, en el tema precursores, y con las personas que trafican drogas; mientras que el segundo pilar apuntará al desarrollo integral, de tal forma de disminuir los cultivos de coca.

Las Fuerzas Armadas han pasado a ser el principal ejecutor de los convenios bilaterales de lucha contra el narcotráfico entre Bolivia, Brasil y Perú, aspecto que ha supuesto mayor presencia militar en varios puntos fronterizos.

En cuanto a la seguridad fronteriza, se las instruyó para que reorganicen la dotación de sus fuerzas a fin de tener mayor presencia de efectivos y nuevas unidades en las fronteras con Brasil, Paraguay, Argentina, Chile y Perú. Esta decisión se puso en marcha en 2011 en la frontera con Brasil, en coordinación con la novel Agencia para el Desarrollo de las Macrorregiones y Zonas Fronterizas (Ademaf), y supone una intervención integral de seguridad y desarrollo social y productivo.

Finalmente, el presidente Morales instruyó a las Fuerzas Armadas para que apoyen a la Aduana Nacional en el control y reducción del contrabando, que se relaciona con el narcotráfico.

♦ Desarrollo productivo

Las Fuerzas Armadas han recuperado buena parte de las atribuciones que habían tenido en cuanto a su participación en el sector productivo. Por una parte, en el marco de la Corporación de

las Fuerzas Armadas para el Desarrollo Nacional (Cofadena), han ensamblando tractores para apoyar a las políticas de mecanización del agro del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras. Además, continúan coadyuvando a los resultados exitosos de la empresa pública denominada hoy Fábrica Boliviana de Municiones (FBM-Cofadena), conformada en 1979 y que cuenta ahora con apoyo de tecnología francesa, con los más altos estándares de calidad (ISO 9001:2000) en la fabricación de municiones y otros productos para la seguridad. Así mismo, el Comando de Ingeniería del Ejército se transformó en Comando de Construcciones del Ejército, que se conformó como una empresa pública, equipada con maquinaria moderna que le permite participar en las licitaciones públicas para la construcción de infraestructura física. A julio de 2012 se le habían adjudicado directamente más de tres obras de ingeniería civil.

Estos anuncios fueron recibidos con satisfacción por el jefe de estado, quien manifestó su deseo de que el Comando de Construcciones sea el modelo de empresa a cargo del Ejército de las Fuerzas Armadas. Además, Morales hizo notar que las adjudicaciones de obras viales de gran envergadura recaen sólo en empresas brasileñas, colombianas, argentinas y europeas, debido a la ausencia de empresarios bolivianos de la construcción.

[...] Con la consolidación del Comando que anunció el Ejército, en cambio, se podrá no sólo competir en esas licitaciones para la construcción de vías, sino que se abrirá la posibilidad de dar prioridad a una empresa boliviana⁸⁰.

En ciertas tareas menores, algunos batallones de las Fuerzas Armadas han desarrollado capacidades para la producción y distribución de alimentos de primera necesidad, en coordinación con la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (Emapa), parte de una política que busca controlar la especulación y los efectos del mercado sobre la inflación. Los resultados no han sido satisfactorios, entre otras razones por la lucha desigual que supone el contrabando.

♦ Tareas de apoyo social

Por su amplia presencia en el territorio, las Fuerzas Armadas se han convertido en puntal de apoyo de políticas sociales gubernamentales,

como “[...] el pago de bonos solidarios Juancito Pinto para niños escolares; la renta dignidad para mayores de 60 años de edad y el bono Juana Azurduy para madres gestantes”⁸¹. Finalmente, bajo la coordinación de Adema, mediante la Fuerza Naval, están coadyuvando en el norte del país en labores sociales como las brigadas solidarias, cuyo objeto es la

[...] atención médica y social a las poblaciones vulnerables de difícil acceso; se trata de que las instituciones estatales presten sus servicios en aquellos lugares aislados como son las zonas fronterizas [...]. La prestación de servicios se hizo en las siguientes áreas: atención médica en diferentes especialidades, acción cívica, emisión de certificados de nacimiento, carnetización y apoyo al registro de beneficiarios, pago de bonos y comunicación telefónica⁸².

5. CONCLUSIONES

5.1 MALAS NOTICIAS: UN ENTORNO PROPICIO PARA LA INSEGURIDAD

El que en Bolivia haya un presidente cocalero genera una coyuntura que podría facilitar o incentivar (o dar esa imagen) actividades relacionadas con la producción de coca. En este contexto, las organizaciones vinculadas al narcotráfico y otros delitos conexos han evolucionado más allá de las capacidades de la administración pública, que sigue siendo rígida y lenta y no cuenta con los recursos y discrecionalidad que sí tiene el crimen organizado, lo que desequilibra la lucha contra el narcotráfico y la inseguridad.

La debilidad institucional facilita la cooptación de organizaciones sociales y políticas, para la protección de las operaciones criminales. A la vez, el elevado nivel de informalidad de la economía facilita el blanqueo de las rentas de esas operaciones, lo que tiene efectos multiplicadores importantes tanto en la economía del país como en la de muchas familias. Esto termina relativizando la opinión de importantes sectores de la ciudadanía respecto de los daños de la actividad criminal a la sociedad.

Asimismo, la falta de voluntad de los países consumidores evidencia la mala coordinación de las políticas para enfrentar el fenómeno, el desinterés por implementar políticas que vayan más allá de la lógica represiva, la ausencia de corresponsabilidad por los efectos sociales, económicos y políticos de las estrategias en marcha, y más preocupante aún, la total falta de interés por plantear alternativas frente al fracaso del paradigma prohibicionista clásico de lucha contra las drogas.

Estas condiciones del entorno terminan erosionando la autoridad y soberanía del estado, las relaciones internacionales y la gobernabilidad y el desarrollo democráticos. Es decir, generando un contexto propicio para el desequilibrio de la seguridad estatal y ciudadana en el país, y sus consecuentes efectos en la región.

5.2 EROSIÓN DE LA AUTORIDAD Y SOBERANÍA ESTATALES

La debilidad del estado para hacer presencia en el territorio y controlar efectivamente una vasta frontera que colinda con cinco países (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Perú), es una oportunidad para que las organizaciones criminales evadan el principio de control territorial y pongan en entredicho a los ojos de la región el ejercicio de la noción política de soberanía en Bolivia.

Ante la falta o intermitencia de la soberanía y de las instituciones formales del estado, instituciones informales han empezado a ganar terreno y las organizaciones criminales a detentar autoridad y control territorial. En consecuencia, se desarrollan procesos de regulación social y jurídica alternativos, mediante la creación de santuarios de impunidad, territoriales o sectoriales, en donde el ejercicio de la autoridad estatal es mínimo y a partir de los que se desafía constantemente y sin riesgo de castigo al estado de derecho y a sus fuerzas armadas y de policía.

5.3 RELACIONES INTERNACIONALES NARCOTIZADAS

La debilidad de la autoridad estatal en amplios ámbitos territoriales, el desarrollo y la evolución de las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico y el incremento del narcotráfico desde Bolivia, como país productor y de tránsito de cocaína peruana, han obligado a los países vecinos a fortalecer sus políticas de control fronterizo para precautelar la seguridad de sus estados y ciudadanos.

El incremento en la seguridad fronteriza brasileña, su amplia movilización militar en las fronteras con Bolivia, Perú, Paraguay y Argentina y sus intervenciones policiales en otros territorios, acordadas con esos países, han cambiado el comportamiento y los conceptos de seguridad regional y estatal.

En el caso boliviano, es evidente el endurecimiento de las relaciones con Brasil en cuanto al problema del tráfico de drogas y el crimen organizado, al punto de haber obligado al gobierno del presidente Morales a firmar un acuerdo trinacional que incluye a Estados Unidos. Este escenario podría complicarse por el enfriamiento de las relaciones con Argentina y Chile, y las políticas unilaterales de control fronterizo tomadas por ambos países, lo que podría llevar a un *cercos policial* sobre Bolivia.

Otro efecto menos visible de las relaciones internacionales narcotizadas con los países vecinos es el sesgo en el tratamiento regional a ciudadanos y mercancías de nacionalidad y origen bolivianos. Es decir la reducción de libertades o derechos debido al incremento “focalizado” de controles de narcóticos en aduanas y puestos fronterizos, así como el de “medidas parafiscales” en el control del comercio regional (Comunidad Andina y Mercosur) para mercancías con origen en Bolivia.

5.4 EFECTOS NEGATIVOS

SOBRE LA GOBERNABILIDAD Y EL DESARROLLO DEMOCRÁTICO

Los efectos sobre la seguridad ciudadana son notorios en una economía pequeña que está *blindada* contra la crisis por su liquidez, consecuencia del narcotráfico, el contrabando, los elevados precios de las materias primas en el mercado mundial y la informalidad.

El panorama de inseguridad que vive Bolivia está compuesto por el incremento en los índices de criminalidad vinculados a *volteos* de droga y luchas territoriales entre bandas del crimen organizado; los asaltos y la delincuencia común; los conflictos sociales por mayores cuotas de poder económico y político; y el tráfico de personas por la falta de políticas preventivas y de controles fronterizos.

A eso se suma, primero, una organización del orden como la Policía Nacional en un profundo proceso de anomia y crisis organizacional, perforada por intereses políticos y criminales, con baja legitimidad entre la ciudadanía, y que para mantener o acrecentar sus prebendas actúa con igual violencia, prepotencia e impunidad que las organizaciones criminales a las que debe combatir. Segundo, un sistema judicial cooptado y amedrentado por las organizaciones criminales, cuyos jueces actúan en favor de organizaciones criminales, “liberando a peces gordos y devolviendo los bienes incautados a los mismos [...] u otorgándoles medidas sustitutivas sin presencia de custodios para permitirles fugarse”⁸³.

Con todo ello se obtiene un escenario en el que el marco normativo se percibe como inválido e ineficaz para el normal desenvolvimiento social, convirtiéndose lo legal en lo ilegítimo y lo ilegal en lo razonable y necesario.

El resultado es un estado de derecho injusto con los ciudadanos que no se benefician del ejercicio de servicios públicos “diferenciados” que crean desigualdades ante la ley e impunidad generalizada para ciertos sectores de la población; y la

erosión de las instituciones del sistema político representativo y de la democracia como instrumentos válidos y eficaces de diálogo, resolución pacífica de los conflictos y desarrollo integral de la sociedad.

En consecuencia, los ciudadanos disconformes marchan, bloquean, avasallan y se enfrentan violentamente como única forma eficaz para obtener respuestas a sus problemas, llegando a tomar la justicia por mano propia. Y justifican sus actuaciones injustificables utilizando los vacíos de la normativa de la justicia comunitaria y la incapacidad del gobierno para lograr resultados en materia de seguridad.

Respuestas gubernamentales maniqueas y de corto plazo como la utilización de las Fuerzas Armadas no han logrado los resultados esperados ni su sostenibilidad. Falta voluntad política para encarar las urgentes reformas institucionales necesarias para combatir los síntomas y las causas del incremento del delito y crimen, y la consecuente inseguridad ciudadana.

En resumen, Bolivia se encuentra frente a un escenario tensionado en sus fueros interno y externo, debido a que enfrenta, en condiciones desfavorables y desde la pesadez de la burocracia estatal, a grupos criminales que en los últimos años han evolucionado estructuralmente en cantidad, amplitud de su presencia territorial, acceso fácil a recursos para financiar sus operaciones y para blanquearlos, amplias capacidades para incorporar tecnología, entre otros, y que tienen la flexibilidad y capacidad para utilizar a su favor las condiciones de un entorno institucional débil.

Esta situación se ha proyectado al frente externo y ha afectado negativamente las relaciones bilaterales con los vecinos, que en principio tratan de trabajar de forma conjunta con Bolivia y, luego de verificar la falta de voluntad política y de resultados, emprenden la vía unilateral asumiendo legítimamente políticas de protección de sus territorios y sociedades, que parece pueden terminar desencadenando, como ya se mencionara, un cerco policial sobre el país.

NOTAS

- 1 El gobierno emitió un decreto supremo en 2006 para incrementar a 20 mil hectáreas la producción legal de hoja de coca. Esta norma es de menor rango jerárquico que la ley N° 1008 que establece un límite de 12 mil hectáreas.
- 2 El informe de las Naciones Unidas sobre el monitoreo de cultivos de coca 2011 señala que se han reducido las hectáreas de producción de 31 mil a menos de 28 mil, lo que supone una reducción del 12% en la frontera agrícola de la coca. http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Bolivia/Bolivia_coca_survey_spanish_2012_web.pdf
- 3 CPE. 2009. "Los tratados internacionales anteriores a la Constitución y que no la contradigan se mantendrán en el ordenamiento jurídico interno, con rango de ley. En el plazo de cuatro años desde la elección del nuevo Órgano Ejecutivo, éste denunciará y, en su caso, renegociará los tratados internacionales que sean contrarios a la Constitución". Disposición transitoria novena.
- 4 Erbol Seguridad. 2012. UE urge por segunda vez al Gobierno publicar estudio sobre la hoja de coca. <http://www.erbol.com.bo/noticia.php?identificador=2147483962535>. Y dilatan entrega del estudio sobre la coca, cuatro años después dicen que falta. <http://www.erbol.com.bo/noticia.php?identificador=2147483961573>
- 5 El Centro Latinoamericano de Investigación Científica (Celin) publicó un estudio según el cual el mercado del acullico se encuentra en constante descenso y estaría siendo abastecido con 8.000 hectáreas de producción de hoja de coca.
- 6 *El Deber*. 2011. Hallan más laboratorios de cocaína desde 2007. <http://www.eldeber.com.bo/vernotaseguridad.php?id=111211233945>
- 7 *Página Siete*. 2012. Bolivia se incautó de 182 toneladas de cocaína desde 2006. <http://www.paginasiete.bo/2012-09-17/Nacional/Destacados/Bolivia-se-incauto-de-182-tonela.aspx>
- 8 Campero, José Carlos. 2011. "Crimen organizado (vinculado al narcotráfico) en Bolivia". En Catalina Niño (editora). *Crimen organizado y gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar*. Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Ildis. Quito. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/09067-20120530.pdf>
- 9 *Contacto Latino News*. 2011. Detienen a ex jefe antidrogas por narcotráfico-La Razón (Bolivia). <http://contacto-latino.com/archivs/news05/1332586/detienen-a-ex-jefe-antidroga-por-narcotrafico-la-razon-bolivia/>

- 10 Naciones Unidad Bolivia. 2011. Bolivia es el mayor abastecedor de cocaína al mercado sudamericano. <http://www.nu.org.bo/NoticiasNU/B%C3%BAsquedadenoticias/tabid/162/articleType/ArticleView/articleId/1674/ONU-DC-Bolivia-es-el-mayor-abastecedor-de-cocaina-al-mercado-sudamericano.aspx>
- 11 Fernández, Gustavo. 2012. *La relación boliviano brasileña*. Grupo de Seguridad Regional. FES Bolivia. La Paz.
- 12 División Antinarcóticos de la Embajada de Estados Unidos en Bolivia.
- 13 *Página Siete*. 2012. Senador Pinto solicita refugio político a Brasil por amenazas. <http://www.paginasiete.bo/2012-05-30/Nacional/Destacados/5Nac00130-05-12-P720120530MIE.aspx>
- 14 Eju.TV. 2012. Brasil adelanta que no revisará el asilo a Pinto, pese a pedido del MAS. <http://eju.tv/2012/06/brasil-adelanta-que-no-revisar-el-asilo-a-pinto-pese-a-pedido-del-mas/>
- 15 *El Deber*. 2012. Hallan narcoavioneta boliviana; Brasil militariza sus fronteras. <http://www.eldeber.com.bo/vernotaseguridad.php?id=120807230610>
- 16 *Página Siete*. 2012. Policía de Brasil desea entrar a Bolivia para ayudar a erradicar. <http://www.paginasiete.bo/2012-08-21/Nacional/Destacados/320000012101.aspx>
- 17 *Página Siete*. 2012. Bolivia rechaza idea de Brasil de ayudar en la erradicación. <http://www.paginasiete.bo/2012-08-22/Nacional/Destacados/34Seg00322-08-12-P720120822MIE.aspx>
- 18 *El Tribuno* (Salta). 2012. Brasil traspasa sus fronteras. <http://www.eltibuno.info/salta/194223-Brasil-traspasa-sus-fronteras.note.aspx>
- 19 *El Clarín*. 2012. Argentina tiene la tasa más alta de consumo de cocaína de Sudamérica. http://www.clarin.com/sociedad/Argentina-alta-consumo-cocaina-Sudamerica_0_655734516.html
- 20 *El Tribuno* (Salta). 2012. Bolivia produce más cocaína y alarma a Salta. <http://www.eltibuno.info/Salta/185754-Bolivia-produce-mas-cocaina-y-alarma-a-Salta.note.aspx>
- 21 *La Razón*. 2011. Caen dos gendarmes argentinos con 960 kilos de cocaína de Bolivia. <http://www2.la-razon.com/version.php?ArticleId=132237&Editio nId=2562>
- 22 *Página Siete*. 2012. Bolivia y Argentina firma cuatro convenios. <http://www.paginasiete.bo/2012-07-18/Nacional/Destacados/Bolivia-y-Argentina-acuerdos.aspx>
- 23 Tomado de Guzmán, Andrés. 2010. *Las relaciones Bolivia-Chile y el riesgo de la seguridad regional*. Paper 02-2010. Foro de Seguridad Regional. FES-Bolivia. La Paz.
- 24 El 11 de marzo de 2010 asume la presidencia Sebastián Piñera, quien durante su campaña electoral había mencionado “Vamos a facilitar el acceso de Bolivia a nuestros puertos para que los puedan usar para el comercio exterior, pero no vamos a ceder ni territorio ni mar” (*Los Tiempos*, 19 de enero de 2010).
- 25 Guzmán, Andrés. 2010. *Las relaciones Bolivia-Chile y el riesgo de la seguridad regional*. Paper 02-2010. Foro de Seguridad Regional. FES-Bolivia. La Paz.
- 26 Gobierno de Chile. 2011. Declaración del presidente de la República sobre situación limítrofe con Bolivia. <http://www.gob.cl/noticias/2011/03/23/declaracion-del-presidente-de-la-republica-sobre-situacion-limítrofe-con-bolivia.htm>
- 27 Eju.TV. 2011. Chile detecta 106 pasos de droga en frontera con Bolivia y lanza plan antinarcóticos. <http://eju.tv/2011/10/chile-detecta-106-pasos-de-droga-en-frontera-con-bolivia-y-lanza-plan-antinarcoticos/> y *Los Tiempos*. 2011. Chile lanza plan para combatir el narcotráfico. http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20111005/chile-lanza-plan-para-combatir-el-narcotrafico_144474_298002.html
- 28 Guzmán, Andrés. 2010. *Las relaciones Bolivia-Chile y el riesgo de la seguridad regional*. Paper 02-2010. Foro de Seguridad Regional. FES-Bolivia. La Paz.
- 29 Bonifaz, Gustavo. 2011. “Gobernanza y seguridad en la transición estatal boliviana”. En Catalina Niño (editora). *Crimen organizado y gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar*. Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Ildis. Quito. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/09067-20120530.pdf>
- 30 *Página Siete*. 2011. En la frontera de Bolivia y Chile se cambia droga por vehículos. <http://www.paginasiete.bo/2011-06-09/Nacional/Destacados/8Nac00109.aspx>
- 31 *La República*. 2012. Narcos reclutan a policías para escoltar cargamentos de cocaína a Bolivia. <http://www.larepublica.pe/10-09-2012/narcos-reclutan-policias-para-escoltar-cargamentos-de-cocaina-bolivia>
- 32 *Página Siete*. 2012. 23 policías de Perú caen por meter cocaína a Bolivia. <http://www.paginasiete.bo/2012-09-11/Nacional/Destacados/35Seg00511.aspx>
- 33 *Página Siete*. 2011. El 52% de la droga incautada en Bolivia viene del Perú. <http://www.paginasiete.bo/2011-07-25/Nacional/Destacados/3Nac01-250711.aspx>
- 34 *El Deber*. 2011. Perú y Bolivia acuerdan combatir el narcotráfico. <http://www.eldeber.com.bo/nota.php?id=110613110330>
- 35 *Los Tiempos*. 2011. Perú y Bolivia reforzarán fronteras para la lucha contra el contrabando y narcotráfico. http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20110821/peru-y-bolivia-reforzaran-fronteras-para-lucha-contra-el-narcotrafico-y-el_138646_283828.html

- 36 Bolivia.com. 2012. Bolivia y Perú definirán acciones para el control del narcotráfico. <http://www.bolivia.com/actualidad/nacional/sdi/45014/bolivia-y-peru-definiran-acciones-para-el-control-del-narcotrafico#.UFNONaQ2V-M>
- 37 *Los Tiempos*. 2011. Perú y Bolivia reforzarán fronteras para la lucha contra el contrabando y narcotráfico. http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20110821/peru-y-bolivia-reforzaran-fronteras-para-lucha-contra-el-narcotrafico-y-el_138646_283828.html
- 38 *El Comercio*. 2011. Bolivia: gobierno blanquea autos robados. <http://elcomercio.pe/osnofla/permalink/65392114>
- 39 Ibidem.
- 40 *ABI*. 2012. Bolivia pide a Perú devolución de maquinaria confiscada en el río Suches. <http://www3.abi.bo/nucleo/noticias.php?i=2&j=20120824184454>
- 41 *Última Hora*. 2012. Paraguay sufre el efecto Bolivia; casi toda la cocaína viene de ahí. <http://www.ultimahora.com/notas/550436-Paraguay-sufre-el-efecto-Bolivia;-casi-toda-la-cocaina-viene-de-ahi>
- 42 *El Deber*. 2012. Policía paraguaya se incauta de 359 kilos de cocaína boliviana. <http://www.eldeber.com.bo/vernotaseguridad.php?id=120803231357>
- 43 *El Día*. 2011. Incautan lidocaína en embarcación boliviana. http://www.eldia.com.bo/index.php?cat=148&pla=3&id_articulo=64544
- 44 *ABC*. 2011. Hallan 400 kilos de cocaína en avioneta boliviana estacionada en Paraguay. <http://www.abc.es/agencias/noticia.asp?noticia=977265>
- 45 *La Razón*. 2012. Bolivia retirará su embajada de Paraguay mientras no se restituya la democracia. http://www.la-razon.com/nacional/Bolivia-embajada-Paraguay-restituya-democracia_0_1641435920.html
- 46 *ABC Color*. 2012. No se puede descartar una nueva guerra en la región del Mercosur. <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/no-se-puede-descartar-una-nueva-guerra-en-la-region-de-merc-sur-439933.html>
- 47 *Página Siete*. 2012. “Bolivia nos puede pulverizar”, dicen en Paraguay para respaldar compra de armas. <http://www.paginasiete.bo/2012-08-30/Nacional/Destacados/Paraguay-compra-armamento.aspx>
- 48 *ABC Color*. 2012. Morales reivindica carácter pacifista de Bolivia en respuesta a Paraguay. <http://www.abc.com.py/internacionales/morales-reivindica-caracter-pacifista-de-bolivia-en-respuesta-a-paraguay-446725.html>
- 49 Radio FM Bolivia. 2012. Ministerio de Gobierno difunde resultados de encuesta que evidencia cifras negras en delitos y violencia. <http://www.fmbolivia.com.bo/noticia74156-ministerio-de-gobierno-difunde-resultados-de-encuesta-que-evidencia-cifras-negras-en-delitos-y-violencia.html>
- 50 *Página Siete*. 2012. ONU señala que inseguridad es producto del narcotráfico. <http://www.paginasiete.bo/Generales/Imprimir.aspx?id=260942>
- 51 *Uno América*. 2012. Inseguridad en tiempos del narcoestado. <http://www.unoamerica.org/unoPAG/articulo.php?id=689>
- 52 Radio FM Bolivia. 2012. Estafas, deudas y rencillas entre narcos terminan con ajustes de cuentas en Santa Cruz. <http://www.fmbolivia.com.bo/noticia76222-estafas-deudas-y-rencillas-entre-narcos-terminan-con-ajustes-de-cuentas-en-santa-cruz.html>
- 53 *Opinión*. 2012. ONU expresa su alarma por ajustes de cuentas del narcotráfico en Bolivia. <http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2012/0209/noticias.php?id=43111>
- 54 Mendoza, Rolando. 2012. *Trata de personas en la frontera Bolivia Argentina*. Policy Paper 01. Foro de Seguridad Regional. FES-Bolivia. La Paz.
- 55 Sancionada el 31 de julio de 2012. http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/PROYECTO-LEY-TRATA-TRAFICO-PERSONAS_LRZFIL20120731_0007.pdf
- 56 Mendoza, Rolando. 2012. *Trata de personas en la frontera Bolivia Argentina*. Policy Paper 01. Foro de Seguridad Regional. FES-Bolivia. La Paz.
- 57 Esta información debe tomarse con cuidado porque en la población boliviana de occidente suele haber un sesgo de percepción de que “es ladrón es peruano”, debido a que la mayor parte de atracos en vía pública son realizados por personas de esa nacionalidad.
- 58 *Página Siete*. 2012. Asaltan dos buses en la vía a Apolo, matan a un pasajero y dejan 15 heridos. <http://www.paginasiete.bo/2012-07-23/Nacional/Destacados/400101.aspx>
- 59 Un cuádrimotó, cuatriciclo, cuadratrack o quad es un vehículo de cuatro ruedas parecido a una motocicleta.
- 60 El Montículo.com. 2012. Atraco en Apolo: crece la hipótesis que apunta a “Sendero Luminoso”. <http://elmonticulo.com/wpMontic/2012/07/atraco-en-apolo-crece-la-hipotesis-que-apunta-a-sendero-luminoso/>
- 61 *La Razón*. 2012. Presumen que banda que atracó buses de Apolo esté conformada por bolivianos y peruanos. http://www.la-razon.com/ciudades/seguridad_ciudadana/Presumen-Apolo-formada-bolivia-nos-peruanos_0_1655834438.html
- 62 Infobae.com. 2012. La región es record en percepción de inseguridad. <http://america.infobae.com/notas/56048-La-region-es-record-en-percepcion-de-inseguridad>
- 63 *ABI*. 2012. Formarán Consejo Sectorial de Seguridad Ciudadana para revertir los índices de in-

- seguridad. <http://www3.abi.bo/nucleo/noticias.php?i=2&j=20120902124506>
- 64 *Página Siete*. 2012. Crece tensión por inseguridad y Romero admite situación crítica. <http://www.paginasiete.bo/2012-03-06/Nacional/Destacados/4Nac00106-03-12-P720120306MAR.aspx>
- 65 Fernández, Marcelo. 2000. *La ley del ayllu: práctica de jach'a justicia y jisk'a justicia (justicia mayor y justicia menor) en comunidades aymaras*. Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB). La Paz.
- 66 (W) Radio.com.mx. 2008. El linchamiento se instituye y nadie castiga a los autores. <http://www.wradio.com.mx/noticia/el-linchamiento-se-instituye-y-nadie-castiga-a-los-autores/20081212/nota/728487.aspx>
- 67 Caracol Radio. 2008. El viceministro de Justicia justifica los linchamientos. <http://www.caracol.com.co/noticias/el-viceministro-de-justicia-justifica-los-linchamientos/20081121/nota/715096.aspx>
- 68 (W) Radio.com.mx. 2008. El linchamiento se instituye y nadie castiga a los autores. <http://www.wradio.com.mx/noticia/el-linchamiento-se-instituye-y-nadie-castiga-a-los-autores/20081212/nota/728487.aspx>
- 69 Fundación Unir. 2008. *Factores clave de la conflictividad en Bolivia*. La Paz. http://www.la-razon.com/suplementos/animal_politico/Factores-clave-conflic-tividad-Bolivia_0_1606639380.html
- 70 Constituido según la propuesta del vicepresidente [de la República, Álvaro García Linera] por la plurinacionalidad, la autonomía y el desarrollo. Tomado de Fundación Unir. 2008. *Factores clave de la conflictividad en Bolivia*. La Paz. http://www.la-razon.com/suplementos/animal_politico/Factores-clave-conflic-tividad-Bolivia_0_1606639380.html
- 71 Campero, José Carlos. 2012. "Policía en Bolivia: motín policial de junio de 2012". Grupo de Seguridad Regional. FES-Colombia. Bogotá.
- 72 *Página Siete*. 2012. FFAA de Bolivia son antiimperialistas y socialistas, dice jefe militar. <http://www.paginasiete.bo/2012-01-10/Nacional/Destacados/ffaa.aspx>
- 73 Radio FM Bolivia. 2012. FFAA aclara que asistencia a Congreso del MAS fue por invitación y en respaldo a políticas del proceso de cambio. <http://www.fmbolivia.com.bo/noticia80764-ffaa-aclara-que-asistencia-a-congreso-del-mas-fue-por-invita-cion-y-en-respal-do-a-politicas-del-proceso-de-cambio.html>
- 74 *La Razón*. 2012. Evo apunta a FFAA temidas por el imperio y con formación ideológica. http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/Presidente-apunta-FFAA-temidas-imperio_0_1664833534.html
- 75 Radio FM Bolivia. 2012. Morales exculpa a FFAA de dictaduras. <http://www.fmbolivia.net/noticia14225-bolivia-evo-morales-exculpa-a-ffaa-de-dictaduras.html>
- 76 *La Patria*. 2011. Ministerio de Defensa y Gobierno absorben casi el 50% del PGE 2012. <http://lapatriaen-linea.com/?nota=92121>
- 77 *Los Tiempos*. 2011. Presupuesto de Defensa crece 123% en 10 años. http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/economia/20110117/presupuesto-de-defensa-crece-123-en-10-anos_108898_213771.html
- 78 Las Fuerzas Armadas participan desde el pasado en tareas de lucha contra el narcotráfico a través de unidades especializadas denominadas Dables Verdes, Rojos y Azules.
- 79 Eju.TV. 2010. Evo ordena la lucha antidroga a las FFAA, militariza fronteras y retira el nombre de Dios del juramento militar. <http://eju.tv/2010/08/evo-ordena-lucha-antidroga-a-ffaa-militariza-fronteras-y-retira-el-nombre-de-dios-del-juramento-militar/>
- 80 Ibidem.
- 81 Spanish.people.com.cn. 2012. Presidente de Bolivia destaca nuevo rol de FFAA. <http://spanish.peopledaily.com.cn/31617/7829628.html>
- 82 AdemaF. 2012. *Nuestras Fronteras: Bolivia*. Boletín trimestral. Año 2 (3). Abril. http://www.ademaf.gob.bo/inf/ambito/descargar_archivo.php?id=15
- 83 Palabras de queja del viceministro de Defensa Social, Felipe Cáceres.

POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA AL PRINCIPIO DEL GOBIERNO DILMA ROUSSEFF

ALCIDES COSTA VAZ / JOÃO TELÉSFORO MEDEIROS FILHO

La evolución de las políticas brasileñas de seguridad y defensa en el transcurso de 2011 y hasta mediados de 2012 ha estado marcada por cambios importantes en el panorama político doméstico y regional. Se debe resaltar, primero, el periodo correspondiente al principio del gobierno de la presidenta Dilma Rousseff, alrededor del cual había muchas expectativas de continuidad, en vista de sus fuertes vínculos personales y políticos con su antecesor y avalista en la arena política, Luis Inácio Lula da Silva (2003-2007; 2007-2011). Aunque dichas expectativas se confirmaron durante los primeros meses, la mandataria brasileña empezó a imprimir cambios graduales en los campos de la política externa y doméstica, buscando ajustarlas, pragmáticamente, a la profundización de la crisis económica global que impuso crecientes limitaciones a los actos económicos que habían respaldado el protagonismo y la proyección internacional brasileña durante los años anteriores.

La necesidad de manejar un contexto económico exterior adverso, y sus reflejos en el plano doméstico, concentraron entonces buena parte

de la atención del gobierno recién posesionado, dando la impresión de cierto estancamiento del protagonismo brasileño global y regional, en la medida en que el crecimiento económico se desaceleraba al tiempo que en 2010 la inflación volvía a ser un asunto que merecía atención.

En el ámbito suramericano, a raíz de un ciclo electoral novedoso, se asistió a la llegada de una nueva cohorte de gobernantes en la región, más allá del propio Brasil. La posesión de nuevos gobiernos, especialmente en Colombia, Perú y Chile, modificó el panorama político regional y abrió oportunidades para el incremento del diálogo político y el manejo de las cuestiones de seguridad y defensa, en particular en el marco de la Unasur (Unión de Naciones Suramericanas).

Es así, tomando como base un escenario marcado por tendencias diversas –expectativas de continuidad política, crecientes restricciones resultantes del contexto económico global causantes de importantes reacciones en el comportamiento internacional y en la marcha de políticas domésticas así como diferentes oportunidades

políticas en el ámbito regional— que se examinarán los principales puntos de desarrollo en materia de políticas de seguridad y de defensa en Brasil entre 2011 y el primer semestre de 2012.

1. AVANCES INSTITUCIONALES EN EL CAMPO DE LA DEFENSA

En cuanto a la política de defensa, en un primer momento se confirmó la expectativa de continuidad, lo que se explica por el hecho de que el proceso de reformulación del área hubiese sido empezado antes del cambio de gobierno y haya tenido como impulsor y ejecutor al ministro Nelson Jobim, quien, justo por este motivo, fuera mantenido en su puesto por la presidenta Dilma Rousseff. La creación del Estado mayor conjunto de las Fuerzas Armadas en el segundo semestre de 2010, seguida de la reestructuración interna del Ministerio de Defensa, puso en marcha el fortalecimiento de las instancias civiles, incluyendo las facultades del ministro de estado. El rearmamento de las fuerzas, la meta de promover la interoperatividad y la revitalización de la industria de armamentos y de seguridad representaban, a su vez, mandatos claves, cuya ampliación y consolidación se volvieron centrales desde 2011 para el nuevo gobierno. Además de eso, y de integrar el diseño político de las estructuras de defensa, pieza esencial de la agenda en el periodo fueron la elaboración del Libro blanco de defensa nacional (LBDN) y la actualización de la Política de defensa nacional (PDN) y de la Estrategia nacional de defensa (END).

1.1 EL LIBRO BLANCO DE DEFENSA NACIONAL

La redacción del Libro recibió buena parte de la atención en la agenda de la defensa a lo largo de todo 2011 y se desdobló en dos frentes: uno dirigido hacia aspectos operativos y ejecutado en el Ministerio de Defensa, y otro dedicado a los aspectos políticos, habiendo sido objeto de trabajo interministerial. Conviene destacar el esfuerzo por el diálogo que hubo entre varias instancias del po-

der ejecutivo, para evitar posibles inconsistencias entre la política de defensa nacional y la política exterior y con otras esferas de políticas públicas sectoriales. El Grupo interministerial que se constituyó para la redacción del Libro blanco estuvo coordinado por el Ministerio de Defensa.

El diálogo con la sociedad civil se sostuvo, por su parte, de tres maneras: 1) talleres con especialistas en seguridad y defensa; 2) *workshops* con participación más restringida y que contaban con la presencia de invitados especiales; 3) seminarios abiertos de divulgación dirigidos a un público más amplio y otros tantos realizados en diferentes estados de la Federación. En conjunto, todas esas actividades propiciaron la oportunidad para que el Ministerio de Defensa y, en particular, las fuerzas armadas, reafirmaran y difundieran sus posiciones respecto a cuestiones y desafíos de la defensa; sin embargo, no sirvieron suficientemente al tratamiento sustantivo de la propia política, puesto que gran parte de los puntos principales ya estaban consignados en otros documentos, sobre todo en la Estrategia nacional de defensa de 2008, revisada también, pero como parte de un proceso mayoritariamente endógeno. La versión final del Libro blanco de defensa nacional fue, finalmente, enviada al Congreso Nacional el 17 de julio de 2012. Con su divulgación, Brasil llenó el vacío que tenía en lo que atañe a la publicidad y transparencia de sus objetivos y de sus competencias en términos de defensa. En ese sentido el Libro instrumentaliza el diálogo en esta área entre el gobierno y el Congreso nacional así como con la sociedad civil.

Tal como se había previsto, el Libro blanco de defensa nacional no traía ninguna novedad en la Política de defensa nacional y en la Estrategia nacional de defensa que le antecedieron. Por el contrario, reafirma los elementos conceptuales y las directrices expuestos en ellos, con base en datos relativos a los recursos materiales y a los efectivos de cada fuerza, además de los medios de soporte económico de la defensa. Como se dijo, su importancia, en el contexto en donde surge, es más la de poder ayudar a instrumentalizar las relaciones entre la rama ejecutiva y el Congreso,

así como el debate social sobre defensa, que por el sentido de transparencia y de generación de confianza hacia fuera, finalidades primordiales de ese tipo de documento.

1.2 ACTUALIZACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE DEFENSA Y DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE DEFENSA

Concomitante a la elaboración del Libro se revisaron y actualizaron la Política de defensa nacional, vigente desde 2006, y la Estrategia nacional de defensa, presentada en 2008. Aun cuando aquel haya tenido un proceso de discusión distinto, la revisión de estos, que son los principales documentos oficiales en el área, estuvo sujeta a un proceso dirigido por el propio Ministerio de Defensa. El análisis preliminar de ambos documentos pone en evidencia que no hay innovaciones o alteraciones sustantivas en relación con las versiones anteriores. Se reafirman los vínculos entre la política de defensa y los planes de desarrollo del país, en particular en el campo de las tecnologías consideradas esenciales para la defensa, con énfasis en los asuntos nuclear, cibernético y aeroespacial; confirman la prioridad a la defensa de la Amazonia y de sus recursos naturales y de las aguas jurisdiccionales brasileñas del Atlántico sur, aunque se reconozca también la necesidad de que la planeación de la defensa cubra todo el territorio brasileño y las áreas de mayor concentración de poder político y económico, para el cual la vigilancia y el control del espacio aéreo es indispensable. Preservan, igualmente, la orientación de organizar la defensa alrededor de la construcción de capacidades que permitan disuadir cualquier tipo de amenazas a la integridad del territorio y de la población, rechazando la identificación de enemigos específicos, reafirmando por esa vía el reconocimiento de que Brasil no los posee, pero reiterando pragmáticamente que el país debe estar preparado y capacitado para responder a eventuales amenazas y para negar el acceso y el uso indebido de su territorio y sus recursos. Para eso, se reafirman la movilidad, flexibilidad e interoperatividad de

las fuerzas armadas como ejes ordenadores de la planeación militar.

Los cambios son muy escasos y reflejan, principalmente, la preocupación por ajustar las orientaciones anteriores a las nuevas situaciones globales y regionales, así como a los ocurridos en el ámbito institucional de la defensa en los últimos años, sin, a pesar de eso, modificarlos sustancialmente. Un aspecto que debe ser destacado en relación con los cambios mencionados se refiere a la ampliación del espacio definido como entorno estratégico brasileño, o sea el espacio inmediato de interés para la defensa brasileña, que pasó a incluir la región caribeña y la Antártica. En la PDN del 2005, este concepto englobaba, originalmente, todo el territorio suramericano y el Atlántico sur hasta los países que colindan con África. En vista de la ampliación y consolidación de intereses estratégicos brasileños en el Atlántico sur y de la proximidad al proceso de revisión del Tratado de la Antártica, el alargamiento del concepto de entorno estratégico a aquel espacio es comprensible, enfatizando su valoración política a partir de los intereses estratégicos brasileños. La inclusión del Caribe confirma y desdobra a su vez cierto sesgo regionalista que rige el interés brasileño en la incorporación de su capacidad disuasiva, considerando el entorno cercano, así como su situación limítrofe con cuatro países de la costa caribeña (Colombia, Venezuela, Guyana y Surinam), además de la misma proyección marítima del país que le hace adyacente al mar caribeño.

Otro aspecto novedoso es la llamada de atención sobre la necesidad de aumentar las competencias para actividades de seguridad y salvamento en aguas marítimas. De ese modo, la actualización de la Política y de la Estrategia nacional de defensa, junto con la publicación del Libro blanco de defensa nacional, culminan una importante etapa en el desarrollo del marco de las políticas de defensa y su perfeccionamiento institucional.

Esos avances en el plan institucional transcurren, por otro lado, en un contexto de restric-

ciones presupuestales. La decisión de la presidenta Dilma Rousseff de recortar \$50 billones de reales a comienzos de 2010, en un esfuerzo de restricción de gastos y control inflacionario, terminó afectando drásticamente el presupuesto del Ministerio de Defensa, que tuvo una reducción cercana a los \$4,5 billones de reales ese año. Aún con el crecimiento de los gastos de defensa observado especialmente a partir de 2008, Brasil sigue invirtiendo 1,5% del PIB en la materia, cantidades consideradas insuficientes por el gobierno para cumplir plenamente con los objetivos y las directrices previstos en la Estrategia nacional de defensa. Tanto es así que el actual ministro, Celso Amorim, apoyó el incremento de las mismas a una cuota mínima de 2% del PIB. Para el año fiscal de 2012 se previó aumentarla de nuevo, lo que permitiría situar los gastos de defensa a una cuota un poco superior a la de 2010. De todas maneras, las restricciones derivadas de los recortes y de las contingencias presupuestales siguen afectando mucho los proyectos dirigidos al rearmamento y modernización de las fuerzas militares, en lo que atañe igualmente a compras e inversiones.

Aunque sujetos a restricciones presupuestales, entre 2011 y la primera mitad del 2012 se llevaron a cabo proyectos considerados de alta importancia para el rearmamento de las fuerzas armadas y la revitalización de la industria de defensa nacional, mediante el establecimiento de la colaboración con las empresas nacionales más importantes, como la Embraer Defensa y Seguridad (EDS) y empresas extranjeras, entre las cuales está la Boeing, cuya finalidad, en este caso, era la fabricación del avión carguero KC-390. Otros proyectos son la modernización de cincuenta y siete cazas F-5, de cuarenta y tres bombarderos livianos AMX y de doce jets Skyhawk de la marina brasileña, la construcción del submarino a propulsión nuclear, la puesta en práctica del Sistema de seguridad de las fronteras (Sisfron), el Sistema de gerencia de la Amazonia azul (Sisgaaz), el despliegue de un satélite capaz de conectar los sistemas brasileños de defensa por el territorio nacional y, por último, la creación de

vehículos aéreos no tripulados (Vant). La compra de aviones cazas que formaba parte del proyecto FX-2 permaneció sin definición en relación con el proveedor, puesto que la tendencia implícita a la compra de los Rafale franceses, opción que parecía haberse consolidado al final del gobierno del presidente Lula da Silva, se echó para atrás en 2010, abriendo campo al reposicionamiento de Estados Unidos y de su F-18 Super Hornet, y, en proporción menor, del Gripen de origen sueco. La prioridad concedida a proyectos de fabricación en lugar de las compras fue la marca del gobierno Dilma Rousseff en el periodo analizado, ante la necesidad de, en un primer momento, recortar los gastos militares y limitar el presupuesto federal.

En contrapartida, y con el propósito de estimular a la industria de defensa, aparte de las colaboraciones mencionadas, el gobierno brasileño incluyó, en 2012, el sector de defensa en el Programa de aceleración del crecimiento (PAC), disponiendo para eso de \$1,52 billones de reales destinados a proyectos de armamento, entre ellos la producción de blindados Guarani, fabricados por la Iveco, y de los lanzadores múltiples de cohetes y misiles Astros 2020, fabricados por la Avibras. Finalmente, el gobierno empezó estudios de medidas tributarias para apoyar al sector de defensa. Simultáneamente a tales iniciativas gubernamentales, las mayores empresas brasileñas también han procurado ampliar y diversificar sus mercados de exportación, destacándose las negociaciones mantenidas con la India, el Perú y las Filipinas para la venta de aeronaves militares, principalmente el caza turbo-hélice Super Tucano y la aeronave de vigilancia Emb-145 MP.

2. MAYOR ARTICULACIÓN

EN SEGURIDAD DE LAS FRONTERAS

Así como buscó mantener a salvo los proyectos prioritarios de defensa frente a una realidad presupuestal restrictiva, el gobierno brasileño puso en marcha un conjunto de iniciativas dirigidas

a la seguridad de las fronteras, uno de los progresos más notables observados en el área de las políticas de seguridad y defensa a lo largo de 2011 y hasta mediados de 2012. La acción gubernamental para fortalecer la presencia estatal en las franjas fronterizas tuvo como punto de partida el Programa de policía especializada de frontera (Pefron), que comenzó en 2010 por medio del acuerdo de cooperación técnica entre los Ministerios de Defensa, Justicia y Hacienda, y cuyo objetivo es mejorar la integración y la articulación de acciones dirigidas al monitoreo de los flujos migratorios, de las operaciones financieras y dar mejor soporte a la seguridad fronteriza. En junio de 2011 se estableció, mediante el decreto 7.496, el Plan estratégico de fronteras, con el propósito de fortalecer la prevención, el control, la fiscalización y la represión de los delitos transfronterizos y de los delitos ocurridos en la faja de frontera. En el mismo sentido, en los estados y municipios fronterizos se formaron los Gabinetes de gestión integrada de fronteras y se instauró el Centro de operaciones conjuntas, con sede en el Ministerio de Defensa en Brasilia, con el fin de mejorar la coordinación de los dispositivos de seguridad en dichos espacios. El Plan prevé la ampliación de los contingentes militares, policiales y de fiscalización y el montaje de catorce vehículos aéreos no tripulados (Vant) hasta 2014, además del aumento de veintiuno a cuarenta y nueve del número de puestos de frontera. Sin embargo, durante el periodo examinado los recortes presupuestales han dificultado el comienzo de las etapas iniciales del Plan, generando insatisfacción, principalmente entre las fuerzas policiales, llevándolas a reducir el ritmo de sus acciones, en noviembre de 2011, en protesta por los cortes.

Aún así, en el marco del Plan, y con base en el Programa de Policía especializada de frontera, hubo operaciones conjuntas de las fuerzas armadas brasileñas con otros órganos federales y estatales, a fin de combatir delitos transfronterizos y ambientales, como por ejemplo la operación Ágata y la operación Sentinela, siendo esta última transferida al dominio de la Secretaria

Nacional de Seguridad Pública (Senasp) del Ministerio de Justicia. La operación Ágata, que a agosto de 2012 ya se había desarrollado cinco veces, es coordinada por el Ministerio de Defensa y cuenta con la participación integrada de la Marina, del Ejército, de la Fuerza Aérea y de unas treinta agencias federales, estatales y municipales, además de otros ministerios, agencias reguladoras y órganos de fiscalización y seguridad. Su objetivo es disminuir los índices de criminalidad, mejorar la coordinación de la planeación y ejecución de operaciones militares y policiales, intensificar la presencia del estado brasileño en las fronteras amazónicas e incrementar el apoyo a la población residente en la franja de frontera. Además de esos objetivos, la operación pretende también fomentar la cooperación con países vecinos en el combate a los actos ilícitos transfronterizos.

La operación Sentinela, a su vez, es coordinada por el Ministerio de Justicia, por medio de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública, e incluye la participación conjunta de la Policía Federal, la de Carreteras Federal y la Fuerza Nacional de Seguridad Pública; actúa con base en el trabajo de inteligencia y de fiscalización intensiva de las fronteras, con la finalidad de impedir los actos ilícitos, en especial el contrabando y el tráfico de drogas. A pesar de los resultados positivos en cuanto a aprehensiones, sus impactos han sido relativizados por la lentitud de la construcción de instalaciones y la demora en la adquisición de los equipos necesarios.

La preocupación por la integración y coordinación de esfuerzos entre las diferentes esferas del gobierno (federal, estadual y municipal) para mejorar la percepción y la condición de seguridad en los territorios de frontera mediante el enfrentamiento y la desarticulación de los ilícitos típicos de aquellos espacios, llevaron finalmente, en junio de 2011, a la adopción de la Estrategia nacional de seguridad pública de las fronteras (Enafon), que pasó a ser administrada por el Gabinete de gestión integrada nacional de fronteras.

Uno de los principales beneficios de la Enafron es el incentivo a los gobernadores para que den prioridad a los asuntos referentes a la frontera, y la creación de las condiciones para que los gobiernos estatales se responsabilicen por los asuntos de seguridad pública en los espacios fronterizos, ya que, tradicionalmente, esos espacios, por sus condiciones, dependen fuertemente de la presencia de las fuerzas armadas y de la Policía federal. Para cambiar esa situación, la Enafron determina que cada gobierno estadual debe tener un plan propio de seguridad pública en las fronteras, para institucionalizar el compromiso de los estados en esos espacios. La Enafron también examina los datos sobre la criminalidad de todos los estados en donde se desarrollan los programas, para supervisar si los recursos destinados a los gobiernos estatales se están utilizando eficientemente.

De este modo, las políticas brasileñas dirigidas a la seguridad en los territorios de frontera tienen dos frentes: el Plan nacional de fronteras y la Estrategia nacional de fronteras, que tienen interfaces notorias y evidentes entre ellas y cuyo eje estructurador lo constituye la acción coordinada entre las fuerzas armadas y las fuerzas policiales. No obstante, en el Plan es posible identificar el lugar más propicio a la actuación y protagonismo del Ministerio de Defensa, que asume con mayor propiedad el desafío de garantizar la seguridad en sentido amplio, mientras que la Estrategia se dirige básicamente a los asuntos de seguridad pública y al enfrentamiento a los actos ilícitos y al crimen organizado, en los que la acción de las fuerzas armadas tiende a asumir un carácter subsidiario.

3. NUEVAS PERSPECTIVAS EN LA PROMOCIÓN DE LA SEGURIDAD EN LAS FRONTERAS

La atención creciente a la seguridad en territorios fronterizos, asunto emergente en la agenda de seguridad y defensa en Brasil, ha venido ampliando las oportunidades a iniciativas de cooperación regional, aunque debe reconocerse

que a pesar de la disposición política de profundizar las relaciones con los países vecinos en pro del establecimiento de una cooperación en seguridad y defensa, dicha cooperación, llena de promesas, se configura, en casi todos los casos, bastante limitada y carente de un encuadramiento político e institucional capaz de darle orientación y sustento. Dicha realidad es producto, en buena parte, de la inexistencia, también en los países vecinos, de la institucionalidad y de políticas diseñadas para la consecución de relaciones fronterizas, y de la forma reactiva y circunstancial con que se tratan los problemas de seguridad o de desarrollo en esos espacios. Tal como se dijo, incluso en el caso brasileño los esfuerzos de acciones coordinadas en aquellos espacios son muy recientes; y los ejemplos de cooperación con los países vecinos, sobre todo en el gran arco amazónico, de poco alcance, sustentabilidad y regularidad.

Ante esta situación, y a consecuencia de una mayor valoración de los asuntos referentes a las fronteras en el gobierno de Dilma Rousseff, Brasil ha estado buscando intensificar la cooperación con los países vecinos. Así, durante 2011 y el primer semestre de 2012 se desarrollaron iniciativas en el área militar y en la de seguridad pública con el propósito de efectuar un mejor monitoreo y control de las fronteras. En ese contexto fue bastante significativa la iniciativa tomada por el ministro de Defensa, Celso Amorim, de proponer la ampliación de la cooperación militar y de inteligencia con Bolivia, en el marco de la visita que realizó a ese país en noviembre de 2011. Necesidad que se origina en el incremento del tráfico de drogas proveniente de aquel país, destinado tanto al mercado brasileño como a otros países, en especial de África y Europa, y en el interés brasileño por fortalecer las capacidades bolivianas en el monitoreo del tráfico aéreo, incluyendo la venta de sistemas de radares, que permitiría integrarse mejor al propio sistema de vigilancia brasileño.

Colombia fue otro país con el que hubo pasos importantes en la agenda de cooperación bilateral alrededor de la seguridad. La llegada de su nuevo gobierno en agosto de 2010, el fin del

plan Colombia y la consecuente disminución de la presencia militar estadounidense permitieron un mayor acercamiento, tanto en iniciativas anteriores, como el apoyo brindado por Brasil a las acciones de rescate de rehenes de la Farc, como en la celebración de nuevo acuerdo de cooperación en materia de seguridad. En el primer caso, el Ejército brasileño atendió en marzo del 2012, por cuarta vez, el pedido del gobierno colombiano para coordinar y participar, de forma exitosa, en una operación de rescate. Al mismo tiempo, y confirmando la disposición de sacar provecho de esa fase de especial convergencia e interés recíproco en la intensificación de las relaciones bilaterales, ambos países firmaron un acuerdo destinado a combatir el crimen en regiones fronterizas, con la expectativa de hacerlo extensivo a otros países.

Con Venezuela cabe destacar las operaciones Venbra (Venezuela-Brasil), que se llevaron a cabo por quinta y sexta vez en el periodo analizado, dando prioridad a acciones en los espacios fronterizos, en particular en la simulación de conflictos aéreos con la participación de aeronaves militares de los dos países.

Con Argentina, por su parte, un ejemplo significativo de cooperación bilateral fue la Fuerza Tarea conocida como operación Guarani, en junio de 2012, que contó con la participación de los ejércitos de los dos países, operación inédita en su dimensión y en la que se hicieron una serie de maniobras conjuntas en la región de Misiones.

Más allá de la cooperación militar, cabe subrayar el rol desempeñado por las llamadas operaciones simultáneas, que tuvieron lugar, desde junio de 2011, dentro del marco de acciones de la Estrategia de seguridad pública de las fronteras. Estas operaciones, que suman veintinueve desde su comienzo, reúnen las fuerzas policiales brasileñas de los ámbitos federal, estadual y municipal, así como a las de los países vecinos involucrados en la acción. Sus actividades ofrecen una oportunidad importante para intercambiar datos e inteligencia y para la actuación coordinada, procurando integrar la vigilancia en los te-

rritorios de frontera en el combate a los actos ilícitos y el perfeccionamiento de las condiciones de seguridad en esos espacios. Las operaciones simultáneas no cuentan con la participación de las fuerzas armadas, que conducen la mencionada operación Ágata.

Están dadas pues, de manera aún incipiente, las condiciones para establecer un intercambio mayor en materia de seguridad con los países vecinos, sea en términos de defensa o de seguridad pública. Es cierto, por otro lado, que el impulso a las tareas de integración y coordinación de esfuerzos parte todavía de las instituciones brasileñas, aun cuando al parecer y para responder a este rezago los países vecinos están empezando a desarrollar algunas iniciativas similares, de aplicación puntual. Así mismo, esos avances definen un escenario mejor calificado tanto en lo que se refiere a la formulación de la política de fronteras en cuestión de seguridad como en relación con acciones regionales. Se concluye, al fin, que los despliegues observados desde 2011 comprueban la voluntad política real de consolidar las iniciativas que se seguirán en el futuro próximo, incluso si se tienen en cuenta los fuertes recortes presupuestales a que están sujetas y la dificultad en apurar el ritmo de su ejecución, lo que genera cierta dosis de temor por parte de las autoridades de seguridad en los estados y municipios de frontera.

Los resultados obtenidos en los ámbitos político e institucional tratados en los párrafos anteriores, vistos como positivos desde la demanda de construcción y consolidación gradual de políticas de defensa y seguridad, han provocado, sin embargo, algunas inquietudes, en particular, entre las fuerzas armadas, respecto a su creciente implicación en asuntos de seguridad pública. Aun cuando la Constitución federal les atribuye competencias para actuar en la garantía de la ley y del orden, subsiste el temor de que las exigencias crecientes de la citada participación, reforzada por la opinión pública, acabe alejándolas de sus objetivos esenciales. A esta preocupación se suman aquellas relativas a la instalación y al ini-

cio de las labores de la Comisión de la verdad, lo cual ha causado, en sectores del cuerpo militar, especialmente entre oficiales jubilados, una actitud de revanchismo político. Asunto que pasó a ocupar un lugar destacado en la agenda política del sector de defensa y se examina en detalle en el apartado siguiente, con otros importantes acontecimientos del campo político doméstico que definieron el panorama de la seguridad y de las políticas públicas en el periodo analizado.

4. APROBACIÓN Y CONSTITUCIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LA VERDAD Y LOS NUEVOS SENDEROS DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL EN BRASIL

En noviembre de 2011, la presidenta Dilma Rousseff sancionó la ley que crea la Comisión nacional de la verdad (CNV), cuyo propósito es “examinar y aclarar las graves violaciones de derechos humanos practicadas en el periodo citado en el artículo 8º del Acto de las disposiciones constitucionales transitorias, a fin de garantizar el derecho a la memoria y a la verdad histórica y promover la reconciliación nacional”.

La propuesta de crear una Comisión fue planteada por el gobierno federal a finales de 2009, en el transcurso del gobierno Lula, como parte del tercer Plan nacional de derechos humanos, como respuesta a una serie de reivindicaciones históricas de familias de desaparecidos políticos y de activistas de derechos humanos. Cuando se anunció, la crisis desatada entre sectores del alto escalafón de las fuerzas armadas solo fue superada cuando el presidente aseguró que la Comisión no tendría objetivo punitivo alguno; su finalidad sería la de garantizar el derecho de las víctimas y de la sociedad en general a la memoria y a la verdad respecto a las graves violaciones de derechos humanos cometidas durante la dictadura, en consonancia con las obligaciones del estado brasileño en los planos del derecho interno y, especialmente, del derecho internacional de los derechos humanos.

Durante las negociaciones del texto de la ley en el Congreso nacional se amplió hasta 1946 el periodo de tiempo que estaría sujeto a la investigación de la Comisión, manteniendo lo establecido en el artículo del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias de la Constitución brasileña, de 1988, concerniente a la amnistía política. En ese manejo legal fue evidente el intento de disminuir la incomodidad causada a ciertos grupos de militares y sus aliados con la concentración de los trabajos de la Comisión en los años de régimen autoritario comprendido entre 1964 y 1985; sin embargo, las declaraciones de los miembros de la Comisión han dejado explícito que, de hecho, el enfoque recaerá prioritariamente sobre esos años de gobierno dictatorial.

El proyecto de la Comisión sufrió otra modificación durante el proceso de negociación con el Parlamento: la eliminación del término “represión política”, con el mismo objetivo de facilitar el acuerdo con los sectores cercanos a las cúpulas de las fuerzas armadas. Siguiendo esa orientación, la ley solo se refiere a las “graves violaciones de derechos humanos”, debiendo los miembros de la Comisión definir los criterios para determinar cuáles violaciones serían esas.

Después de esos cambios y otros de menor importancia, el proyecto de ley fue aprobado casi por unanimidad en las dos cámaras del Congreso nacional. En el acto de instalación de la Comisión, ocurrido en mayo del 2012, la presidenta Dilma Rousseff resaltó su carácter suprapartidario y su amplia vocación para la construcción de las políticas de memoria, verdad y reparación como ejes de la política de estado. El evento de instalación tuvo la presencia de todos los ex presidentes de la república del periodo democrático, a excepción de Itamar Franco, ya fallecido.

Al seleccionar a los siete miembros de la Comisión, la presidenta Rousseff optó por no nombrar militares ni policías, ni a víctimas o familiares de torturados o desaparecidos políticos de la dictadura. Amplios sectores de la sociedad y de los partidos políticos consideraron equilibrada la conformación de la Comisión, que encontró las

resistencias fuertes casi que solo entre oficiales retirados pertenecientes a clubes militares y, por otro lado, entre familias de desaparecidos políticos, o sea, precisamente, entre quienes no fueron llamados a conformarla, con el motivo o pretexto de garantizar el equilibrio. Las críticas más severas fueron hechas a las limitaciones de recursos humanos y financieros y de atribuciones de la Comisión, remarcándose también el poco tiempo destinado a la elaboración del informe, dos años.

Es importante señalar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) condenó el estado brasileño en el caso “Gomes Lund y otros (“Guerrilla del Araguaia”) versus Brasil”, por la desaparición forzada de sesenta y dos personas entre 1972 y 1974, en la región del Araguaia, y por denegar justicia a las familias de las víctimas. Siguiendo jurisprudencia establecida en casos precedentes (Barrios Alto versus Perú, por ejemplo, de 2001), la Corte sentenció que

los dispositivos de la ley de amnistía brasileña que impiden la investigación y sanción de graves violaciones de derechos humanos son incompatibles con la Convención americana, carecen de efectos jurídicos y no pueden seguir representando un obstáculo para la investigación y castigo de los responsables, y tampoco pueden tener impacto igual o semejante respecto a otros casos de graves violaciones de derechos humanos consagrados en la Convención Americana y perpetrados en Brasil.

Por esos motivos, la Corte definió que Brasil tiene la obligación de “conducir de forma efectiva, frente a la jurisdicción ordinaria, la investigación criminal de los hechos de este caso a fin de aclararlos, fijar las responsabilidades penales correspondientes y aplicar satisfactoriamente las penalidades y sanciones previstas por la ley”. Reafirmó también que los crímenes de lesa humanidad no pueden ser amnistiados, insistiendo en la responsabilidad del estado brasileño de asegurar los derechos de información acerca de las violaciones de derechos humanos y de reparación de las víctimas.

La sentencia de la Corte es de 2010, y algunas posiciones consideraron el envío al Congreso, unos meses antes, del proyecto de ley de la

Comisión de la verdad como un esfuerzo, fallido, como se vio, del gobierno para evadir una posible condena en esa materia. Aun cuando existieron motivaciones de otro orden, sin duda el proceso y la condena sufridos en la CIDH generaron presión política para el envío y aprobación del proyecto de ley. La creación de la Comisión no fue suficiente, sin embargo, para que se consideraran cumplidas las recomendaciones de la Corte, en particular la recomendación de identificar las responsabilidades penales y castigar los crímenes de lesa humanidad cometidos durante el régimen autoritario.

Esta misma disputa se trasladó a la esfera judicial. A pesar de la decisión del Supremo Tribunal Federal, de meses antes de la decisión de la CIDH, de que la ley de amnistía impediría la investigación de todos los crímenes del periodo de dictadura, incluso de aquellos de lesa humanidad, representantes del Ministerio Público Federal (MP) empezaron a llevar juicios criminales contra ex agentes de la represión. Hubo decisiones favorables a los pedidos del MP, amparadas en la decisión de la Corte Interamericana y en la constatación de que los crímenes de ocultación de cadáver, particularmente, no estarían amnistiados, pues seguirían vigentes hasta hoy, ya que los cadáveres permanecen ocultos, de modo que no estarían alcanzados por la ley de amnistía, a pesar de que ella fuera considerada completamente válida.

En la otra margen del espectro político, oficiales retirados del Club Naval de Rio de Janeiro dieron a conocer la creación de una “comisión paralela” para contraponerla a la CNV. Antes de eso, a principios de 2012 hubo un episodio grave de resistencia de sectores militares a la Comisión de la verdad, cuando los presidentes de los clubes Naval, de la Aeronáutica y Militar publicaron un manifiesto crítico a las posiciones consideradas favorables de las ministras Maria do Rosário (secretaria de los Derechos Humanos) y Eleonora Menicucci (secretaria Especial de Políticas para las Mujeres), a la revisión de la ley de amnistía. Ante los pedidos del gobierno para que el texto fuera retirado de la página electró-

nica del Club Militar, se publicó otro manifiesto, que corroboraba el contenido del anterior, llamando a la instalación de la Comisión de la verdad de “revanchismo explícito”, y afirmando no reconocer “ninguna autoridad o legitimidad” del ministro de Defensa, Celso Amorim, para intervenir en los clubes de oficiales retirados. En reunión con los tres comandantes militares el ministro amenazó entonces con sancionar a los más de cien oficiales de la reserva signatarios del manifiesto, pero terminó retrocediendo, dejando que los comandantes asumiesen delante de sus fuerzas militares la impropiedad de los manifiestos. Otro suceso que mereció igual cuidado entre esos incidentes fue el Manifiesto divulgado por la Asociación Democrática y Nacionalista de los Militares, conformada por otros segmentos de militares retirados, favorables a la creación de la Comisión de la verdad e, incluso, del castigo penal por los crímenes de lesa humanidad perpetrados por agentes de la dictadura.

Como se ve, la justicia transicional generó gran susceptibilidad política entre sectores de las fuerzas militares y en diversos grupos de la sociedad civil. A despecho de que se sigan o no los procesos judiciales para juzgar los crímenes contra la humanidad, la instauración de la Comisión de la verdad y de otras medidas de esclarecimiento de los hechos relacionados con la represión política fueron fundamentales no solo para asegurar los derechos subjetivos de las víctimas y sus familiares (de tener acceso a los cuerpos de sus seres queridos y de saber las circunstancias de su desaparición, por ejemplo), sino también el derecho a la información y a la memoria comunes a toda la sociedad. Y representa un avance importante, junto con los cambios institucionales tratados en las secciones anteriores, en la consolidación del principio democrático de control civil sobre las fuerzas armadas y para orientar la reforma de las policías y de las fuerzas militares a partir de una cultura de respecto integral a los derechos humanos.

5. APROBACIÓN DE LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

En el conjunto de la producción legislativa sobre los asuntos de defensa y seguridad pública es importante resaltar la aprobación de la ley de acceso a la información, una propuesta del gobierno que recibió el aval posterior del Congreso. Dicha normativa fue sancionada por la presidenta Rousseff al mismo tiempo que la ley que estableció la Comisión nacional de la verdad, en noviembre de 2011. Esta ley regula el derecho a la información previsto en la Constitución Federal de 1988 y establece criterios para garantizar efectivamente a los ciudadanos brasileños el acceso a los datos oficiales de las ramas legislativa, ejecutiva y judicial, así como de empresas públicas y otras entidades controladas directa o indirectamente por el estado o aún de organizaciones privadas sin ánimo de lucro que se benefician de recursos estatales para la realización de actividades de interés público.

Más allá de su importancia para propiciar la transparencia acerca del presupuesto público y ayudar a combatir la corrupción, la ley incluye al menos otros dos aspectos cruciales para los asuntos de seguridad y defensa. Primero, la reglamentación de las restricciones de acceso a la información confidencial, que, en términos de la ley, es “aquella sometida temporalmente a la restricción de acceso público por ser imprescindible para la seguridad de la sociedad y del estado”. En esa categoría se incluyen las informaciones cuya divulgación o acceso libre pongan en riesgo la defensa y la soberanía nacionales o la integridad del territorio nacional; perjudicar o poner en riesgo el curso de negociaciones o las relaciones internacionales del país; comprometer la vida, la seguridad y la salud de la población; perjudicar o poner en riesgo planes u operaciones estratégicas de las fuerzas militares; perjudicar o arriesgar proyectos de investigación y desarrollo tecnológico, al igual que sistemas, bienes, obras o áreas de interés estratégico nacional; dificultar actividades de inteligencia, así como de investigación o fiscalización que estén en marcha, liga-

das a la prevención o represión de infracciones, entre otras.

La ley determina que las informaciones reservadas podrán ser clasificadas como ultrasecretas, secretas o reservadas. La norma define también las autoridades competentes y los criterios para la clasificación, y estipula los plazos máximos de restricción, desde la fecha de producción de la información: máximo veinticinco años para las ultrasecretas; quince años para las secretas; y cinco años para las reservadas. La antigua ley estipulaba un plazo de treinta años para los documentos ultrasecretos, con la posibilidad de renovaciones indefinidas, con lo que terminaba siendo factible el secreto eterno de ciertas informaciones. Para eliminar esta posibilidad hubo que derrotar, en el Congreso nacional, resistencias de sectores diplomáticos y militares planteadas por senadores como los ex presidentes de la república José Sarney y Fernando Collor, que defendían la posibilidad del secreto eterno de documentos como los relativos a la guerra de Paraguay (1864-1870) y la anexión del estado de Acre (1903).

Uno de los principales resultados inmediatos de la aprobación del plazo máximo e imposterizable de veinticinco años de restricción de acceso, es la liberación de *todas* las informaciones pertenecientes al régimen militar de 1964-1985, que se volvieron de acceso público. Aun cuando muchos archivos hayan sido destruidos, se espera encontrar todavía informaciones valiosas que ayuden incluso la labor de la Comisión de la verdad. Para evitar que ese tipo de problemas se repita, la ley califica como conducta ilícita que acarreen responsabilidades al agente público o militar, el acto de “destruir o sustraer, por cualquier medio, documentos atinentes a posibles violaciones de derechos humanos por parte de agentes del estado”.

El segundo impacto de peso, menos inmediato, se relaciona con la posibilidad de contribuir a la estructuración de un verdadero sistema público de información sobre seguridad pública, que permita superar la precariedad histórica

de producción y almacenamiento de datos por parte del estado en ese sector. Como se sabe, la escasez de bases de datos confiables es uno de los obstáculos más graves y persistentes para la planeación y evaluación de las políticas y para la construcción de un sistema nacional de estadística sobre seguridad pública, y la ley abre la posibilidad de cambio al respecto.

6. LA EXPERIENCIA DE LAS UNIDADES DE POLICÍA PACIFICADORA (UPP) EN RIO DE JANEIRO: PROGRESOS Y CRÍTICAS

Uno de los mayores desafíos a la política de seguridad pública en grandes ciudades, en Brasil o en otros países de América Latina, proviene de las áreas en donde grupos armados controlan y oprimen a las comunidades que allí habitan, impidiendo la actuación del estado, incluso para el suministro de servicios públicos. Para responder a esta situación, ya examinada en una edición anterior de este *Anuario*, la ciudad de Río de Janeiro ha sido escenario de una política –las Unidades de policía pacificadora (UPP)– recibida con esperanza por amplios sectores de la sociedad, incluida la mayor parte de la población de las comunidades “pacificadas”.

Tradicionalmente, el esquema de acción de la policía carioca en buena parte de las áreas socialmente más vulnerables, como las favelas, consistía en una presencia inconstante y violenta. Frente a ese panorama, las directrices que las UPP intentaron aplicar no presentaban diferencias sustanciales en comparación con otras prácticas que se habían ejecutado, sin consolidarse, en Río de Janeiro a lo largo de las últimas décadas: reapropiación del control territorial del estado, instauración de principios de policía comunitaria asociada al suministro de servicios públicos y programas de cooperación entre instituciones públicas y la sociedad civil organizada. Su precursor más cercano, el Agrupamiento policial de áreas especiales (GPAE), fue creado en 2000 y obtuvo un éxito parcial en algunas comunidades. Sin embargo, esa iniciativa enfrentó resistencias

dentro de la institución policial, contraria a los principios y prácticas de la policía comunitaria, y no contó con los recursos necesarios para asegurar condiciones logísticas para las actividades de policía y de infraestructura urbana.

Por otro lado, al observar la propuesta de la UPP es importante tener en cuenta dos puntos: primero, el fuerte apoyo que recibió de los principales medios de comunicación, a pesar de la persistencia de cierta incompreensión en cuanto a que el objetivo de esa política no era terminar de inmediato con el tráfico de drogas y la criminalidad, sino retomar el control territorial, cambiar el modelo de acción policial e integrar la política de seguridad a las políticas de desarrollo social. Segundo el alineamiento político-partidario coyuntural que existe entre el gobierno estadual y el federal, que ha sido importante para el aporte de recursos financieros, logísticos y de personal para las operaciones.

Hay que decir, sin embargo, que en el transcurso del periodo analizado salieron a flote dudas y críticas al proyecto, al igual que alguna dosis de escepticismo en cuanto a las capacidades de que las UPP se consoliden como alternativa viable y consistente de seguridad pública en ámbitos diversos. Primero, se constata que la cooperación entre los entes federativos depende en buena parte de las contingencias del alineamiento político-partidario, sin que se haya logrado establecerse como política de estado, con excepción de las actividades mencionadas en los territorios fronterizos. Segundo, se cuestiona el apoyo de algunos órganos de la prensa, que aunque en cierto modo es positivo, al volverse acrícos restringieron el debate público sobre las medidas. Tercero, surgieron críticas respecto a los criterios de elección de las comunidades donde empezarían a funcionar primero las UPP. Se observa que las unidades han sido ubicadas en lugares de valor estratégico para la realización de megaeventos como el campeonato mundial de fútbol de 2014 y las olimpiadas de 2016, y se cuestionan las razones que han prevalecido en esa elección, si el derecho a la seguridad pública de los ciudadanos de Río de Janeiro o los inte-

reses económicos de unos grupos empresariales, como los de los negocios turístico e inmobiliario. Cuarto, en las comunidades “pacificadas” comenzaron a aparecer denuncias respecto a la persistencia, aunque en grados muchos menores, de comportamientos abusivos por parte de la policía, que reproducen prácticas de irrespeto y represión de usos y gustos culturales de la comunidad, caso del funk, y al derecho de movilidad de la población. Quinto, aunque se reconocen algunos avances, se critica la cantidad insuficiente de recursos y los errores de concepción de las políticas públicas de desarrollo social ejecutadas en las áreas de las UPP. Sexto, se dice que estas han sido débiles para enfrentar a las milicias, a diferencia de su actuación contra el poderío de las facciones que controlan el tráfico de drogas. Tal debilidad representaría una amenaza mucho mayor, ya que las milicias están arraigadas en los altos escalafones del aparato estatal y en múltiples instancias, afectando incluso los organismos electivos (Claudino, 2011). Séptimo, las UPP tienen un costo muy elevado, poniendo en riesgo la partida presupuestal disponible para la expansión y continuidad de la experiencia para establecerla como política general de seguridad pública. Octavo, y no menos importante, el prolongado periodo de tiempo –veinte meses– de ocupación del Complejo del Alemán por el Ejército, como fase previa a la instalación de las UPP en el terreno: la entrada de las tropas de las Fuerzas Militares se inició en diciembre del 2010 y finalizó apenas en julio de 2012.

Al examinar los avances y las dificultades de las UPP entre 2011 y mediados de 2012 se comprende que, no obstante el giro dado en comparación con prácticas más arcaicas de actuación policial, están situadas todavía en la encrucijada de dos visiones distintas y antagónicas de estado y seguridad pública. Por un lado está la visión autoritaria que ve en ese tipo de política, ante todo, un instrumento de control de los territorios y de sus habitantes, para que no incomoden a los intereses que capturan al aparato estatal –como el de los grandes emprendimientos inmobiliarios y del turismo generado por los megaeventos. El

uso de la fuerza del estado puede encontrar en ese caso como excusa la represión a los grupos violentos, e incluso ofrecer políticas sociales como compensación simbólica o material, pero sin una construcción democrática, abierta a la participación social. Por otro lado está la concepción de seguridad pública y ciudadana, formulada, ejecutada y legitimada por medio del diálogo y del consenso con la comunidad asumida como sujeto de derechos –entre ellos el derecho a la seguridad–, y no simplemente como objeto de regulación y disciplina.

Hoy por hoy, la política de seguridad pública en Brasil oscila entre esos dos paradigmas. Las UPP también hacen parte de esa ambigüedad. Si bien no se trata de una experiencia que dé razones para celebrar ingenuamente, ciertamente es posible hacer un balance positivo, tanto más en cuanto esté abierto a evaluaciones críticas que le brinden la oportunidad de corregir los errores y dar pasos en el camino correcto.

7. COMBATE AL CRACK Y PROFUNDIZACIÓN DEL DEBATE SOBRE EL FRACASO DE LA GUERRA A LAS DROGAS

El consumo de crack –subproducto de la cocaína con un altísimo potencial de producir dependencia y daños a la salud– sigue aumentando en Brasil, con una cantidad aproximada de 1,2 millón de usuarios de la droga, que consumen una tonelada diaria, lo que ha generado preocupación y la búsqueda de repuestas por parte de los gobiernos. En mayo de 2010, el presidente Lula formuló el Plan integrado de enfrentamiento al crack y otras drogas, que disponía de un presupuesto de \$410 millones de reales y contaba con acciones coordinadas entre las áreas de salud, educación, asistencia social y seguridad pública, en tres ejes: combate, prevención y tratamiento.

Ante los pocos resultados alcanzados, la presidenta Dilma Rousseff presentó, en diciembre de 2011, una nueva versión del Plan, semejante a la anterior, pero con un presupuesto mucho

mayor: fueron asignados \$4 billones de reales hasta 2014. En los ejes de prevención y cuidado se planearon acciones como la creación de 2.500 camas hospitalarias, la capacitación de profesionales del área de la salud, el fortalecimiento de la red de tratamiento a drogadictos, la creación de “consultorios callejeros” para atender principalmente a los usuarios que viven en la calle, la difusión de información sobre la droga y el desarrollo de actividades educativas en escuelas y entornos comunitarios. En el eje relacionado con el control por parte de las autoridades, cuyo enfoque recae, más que todo, sobre las zonas de frontera y los grandes centros de consumo, se anunció la inversión en acciones de inteligencia e investigación conducidas por la Policía Federal, la Policía Federal de Carreteras y las policías estaduais, contemplando la integración entre ellas, además del refuerzo de la presencia ostensible de policías, en especial en las regiones de mayor consumo de droga, donde se planea la revitalización de esas áreas.

El Plan contiene algunos puntos muy controvertidos y que han provocado serias polémicas, como la posibilidad de internamiento obligatorio de drogadictos (para lo que solo se requeriría la orden de un profesional de la salud) y el reconocimiento de las “comunidades terapéuticas” (entidades sin ánimo de lucro, cuyas prácticas son objeto de numerosas críticas por irregularidades y violaciones de los derechos de los usuarios) como parte de la red de tratamiento. Sin embargo, las principales fuentes de desconfianza sobre el éxito de la política se relacionan con la falta de garantías para la ejecución del presupuesto previsto para el programa y los problemas de cooperación institucional entre la Unión, los estados y los municipios, y entre distintos órganos del gobierno federal.

Un claro ejemplo de las dificultades, incluso por cuestiones políticas, para una mejor coordinación interinstitucional, fue la propuesta de enero de 2012 de la alcaldía de São Paulo, la denominada operación Sufoco. Liderada por la Policía militar del estado de São Paulo y apoyada por la Guardia Civil Metropolitana de la capital paulista,

esta operación pretendía dispersar a los usuarios de drogas de la zona conocida como Cracolândia, localizada en el centro de la ciudad, y reprimir y desarticular el tráfico. Las autoridades responsables de la operación afirmaron que el objetivo se cumpliría por medio de la estrategia llamada “dolor y sufrimiento”, que implicaba impedir el acceso de los drogadictos a las drogas, para que así se vieran obligados a buscar tratamiento.

Debido a su concepción y sus procedimientos, esta acción recibió fuertes críticas de organizaciones y de especialistas en seguridad pública y salud. Durante su ejecución no hubo ningún aviso previo al poder judicial, y la dispersión de niños y adolescentes promovida por la operación obstaculizó la marcha de proyectos del Tribunal de Justicia de São Paulo destinados a ese grupo. Peor aún, la intervención de la policía fue decidida por las administraciones estadual y municipal sin la participación de organismos de asistencia social. Más allá de las violaciones de derechos y de la falta de progresos en el área de la salud, la operación en Cracolândia tampoco logró impedir significativamente el acceso a las drogas en la zona, según lo hallado por una investigación de la Universidad Federal de São Paulo realizada seis meses después. De acuerdo con el Ministerio Público Federal (MPF), la operación no llevó al aumento en la incautación de drogas. Al contrario: mientras entre enero y febrero de 2011 se incautaron 5.123 piedras de crack, en esos dos meses de 2012 se decomisaron 3.037 (una disminución de 40,9%). Se redujeron igualmente las incautaciones de cocaína (90,9%) y de marihuana (91,7%). Diversos especialistas también criticaron duramente la operación, entre ellos, Pedro Abramovay, antiguo secretario de Asuntos Legislativos y ex secretario Nacional de Justicia durante el gobierno Lula, quien asumiría la Secretaría Nacional de Política sobre Drogas (Senad) al principio del gobierno Dilma Rousseff. Abramovay propuso un tratamiento más integral, centrado en acciones de salud pública y no en la represión. Consideró que la operación en Cracolândia reproducía la receta sensacionalista de “guerra a las drogas”, cuyos únicos resultados, en Brasil y el mundo, son el

incremento de la población carcelaria, pero no la reducción de la violencia o del consumo de drogas. Abramovay pronto tuvo diferencias con el gobierno, por defender precisamente, en una entrevista dada en enero de 2011, el debate sobre la descriminalización del usuario que eventualmente vende drogas para costear su propio consumo, el denominado “pequeño traficante”. Este hecho, ocurrido justo durante el primer mes del gobierno Rousseff, indicó que el traspaso de la Senad del Gabinete de Seguridad Institucional al Ministerio de Justicia, interpretado como un deseo de la presidenta de avanzar en la integración de las políticas públicas (a pesar de que muchos piensen que sería mejor ubicarla en el Ministerio de Salud), no implicaría una profundización tan significativa como se esperaba del debate sobre las drogas.

La ley de drogas, aprobada en 2006, suavizó el tratamiento al consumidor y endureció las penas contra el tráfico. En contra de lo que algunos grupos supusieron, eso implicó una política represiva aún más severa, sobre todo hacia los consumidores más pobres que eventualmente realizan actividades de tráfico para sostener su propia adicción. De acuerdo con los datos de la investigación “Tráfico de drogas y constitución”, elaborada por la Universidad Federal de Río de Janeiro en colaboración con la Universidad de Brasilia, entre 2007 y 2010 la población carcelaria vinculada a las drogas aumentó 62,5%, básicamente entre reos primarios (que entran al sistema carcelario por primera vez) que no están involucrados con el crimen organizado. Brasil posee la cuarta mayor población carcelaria del mundo, con 514.582 detenidos, de los cuales 125 mil se encuentran presos por el crimen de tráfico de drogas. Con todo, no se observan progresos en la contención del consumo de drogas o del crimen organizado, lo que demuestra que el enfoque centrado en la represión de los usuarios no tiene en cuenta el abordaje en salud, tiende a criminalizar solamente a los grupos sociales más vulnerables y, además, desvía recursos y energías que podrían canalizarse, con resultados más efectivos, hacia actividades de investigación e inteligencia con el fin de desarticular la cadena del tráfico.

Ante ese panorama, es alentador que desde hace dos años el debate acerca de la despenalización de las drogas viene ganando mayor peso en la agenda pública brasileña. El ex presidente Fernando Henrique Cardoso, quien en la actualidad preside la Comisión global de políticas sobre drogas, pasó a ser una de las voces principales en pro de la descriminalización, asumiendo, incluso, un *mea culpa* por las políticas aplicadas a lo largo de los ocho años de su gobierno en relación con este asunto. El avance del debate mismo da cuenta de que las políticas brasileñas sobre drogas, a pesar de buscar abordajes que intentan armonizar las consideraciones sobre seguridad, salud pública y desarrollo social, todavía no generan una síntesis que les dé una orientación más clara.

8. CONSIDERACIONES FINALES

Los tres primeros semestres del gobierno de Dilma Rousseff en materia de defensa y seguridad pública estuvieron marcados por la profundización de una tendencia incorporada durante la presidencia de Luis Inácio Lula da Silva, de fortalecimiento y consolidación de las instituciones de defensa, bajo la premisa del control civil de las fuerzas militares, a pesar de las restricciones económicas que surgieron desde el inicio de 2011. Al mismo tiempo, se acentuó la inclinación por la participación de las fuerzas armadas en misiones asociadas al cumplimiento de la ley y el orden, como respuesta a los crecientes desafíos de la seguridad pública. De esa manera, la desvinculación gradual de los militares de algunas Unidades de policía pacificadora (UPP), en el estado de Río de Janeiro, tiene su contrapartida en su participación creciente en actividades de seguridad pública en la franja de frontera, espacio que se consolidó como un referente importante de las políticas de defensa y seguridad en el periodo analizado, lo que contribuyó además al cambio en el patrón de actuación de las fuerzas militares y de seguridad, tradicionalmente identificadas con una cultura organizativa que privilegiaba su autonomía y que se acentuaba por las

dificultades de coordinación entre las esferas federal, estadual y municipal. El reconocimiento, en los últimos años, de la necesidad de superar el déficit crónico de articulación interna entre las diferentes instituciones de seguridad se ha expresado en propuestas e iniciativas concretas en los ámbitos de la defensa y de las medidas de seguridad pública de los territorios fronterizos. No obstante, la dimensión de la cooperación regional en materia de defensa y seguridad pública sigue careciendo de iniciativas que la sitúen efectivamente como una dimensión constitutiva, y no solo complementaria, de un abordaje realmente integral frente a los principales desafíos de la seguridad en América del Sur. Al mismo tiempo, siendo claves en el campo de la seguridad pública, en especial en lo que atañe a las UPP, tales iniciativas coexisten con grandes dificultades en el enfrentamiento del problema de las drogas, la criminalidad correlacionada y el crimen organizado en general, configurando así un escenario de disparidades en el panorama de las políticas brasileñas de seguridad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramovay, Pedro. "A intervenção na Cracolândia não pode ser policial". Entrevista ao *Poder Online*, do portal iG. 8 de janeiro de 2012. Disponible en <http://columistas.ig.com.br/poderonline/2012/01/08/abramovay-%E2%80%99Ca-intervencao-na-cracolandia-nao-pode-ser-policial%E2%80%99D/>.
- . "Menos gente deveria estar presa no Brasil". *Revista Galileu*, 18 de setembro de 2012. Disponible en <http://revistagalileu.globo.com/Revista/Common/0,,EMI314445-17774,00-MENOS+GENTE+DEVERIA+ESTAR+PRESA+NO+BRASIL.html>.
- Acayaba, Cíntia; Simas, Fernanda. "Em meio à epidemia de crack, Brasil fracassa em tratamento a dependentes". *Portal iG*. São Paulo, 7 de dezembro de 2011. Disponible en <http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/em-meio-a-epidemia-de-crack-brasil-fracassa-em-tratamento-para-d/n1597399341272.html>.
- Almeida, Carol. "FHC defende modelo português de descriminalização das drogas". *Portal Terra*, 30 de maio de 2011. Disponible en <http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,OI5158249-EI306,00-FHC+defende+modelo+portugues+de+descriminalizacao+das+drogas.html>.

- Andrade, Hanrikson. "Deputados do Rio discutem legalização de bailes funk nas UPP's". *Uol Notícias*. Río de Janeiro, 31 de mayo de 2011. <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2011/05/31/deputados-do-rio-discutem-legalizacao-de-bailes-funk-nas-upps.htm>
- Banco de Injustiças. <http://www.bancodeinjusticas.org.br/>
- Barba, Mariana Della. "ONG's denunciam à ONU 'abusos' em ação na Cracolândia". *BBC Brasil*. São Paulo, 25 de janeiro de 2012. Disponible en http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/01/120123_cracolandia_onu_mdb.shtml.
- Barbosa, Rogério. "Operação Cracolândia altera atuação do TJ-SP". En *Consultor Jurídico*, 16 de enero de 2012. Disponible en <http://www.conjur.com.br/2012-jan-16/operacao-cracolandia-provocara-mudancas-atuacao-tj-paulista>.
- Beltrame, José Mariano. "Apenas o primeiro passo". *O Globo*, 26 de dezembro de 2011.
- Bloch, Arnaldo; Otávio, Chico. "Milícias ganham poder à sombra das UPP's". En *O Globo*, 26 febrero de 2012. Disponible en <http://oglobo.globo.com/blogs/arnaldo/posts/2012/02/26/milicias-ganham-poder-sombras-upps-arnaldo-bloch-chico-otavio-433338.asp>.
- Boiteux, Luciana; Castilho, Ela Viecko Volkmer; Vargas, Beatriz; Batista, Vanessa Oliveira; Prado, Geraldo Luiz Mascarenhas (orgs.). 2009. *Tráfico de drogas e Constituição: Um estudo jurídico-social do tipo do art. 33 da lei de drogas diante dos princípios constitucionais-penais*. Relatório final do Projeto de pesquisa apresentado ao Ministério da Justiça/PNUD. Serie Pensando o Direito, nº 1. Ministério da Justiça, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Universidade de Brasília. Disponible en <http://www.bancodeinjusticas.org.br/wp-content/uploads/2011/11/Minist%C3%A9rio-da-Justi%C3%A7a-UFRJ-e-UnB-Tr%C3%A1fico-de-Drogas-e-Constitui%C3%A7%C3%A3o1.pdf>.
- Cancian, Natália. "De novo, Kassab vai a centro anti-crack, mas não o inaugura". En *Folha de São Paulo*, 22 de febrero de 2012.
- Carvalho, Bruno. "A favela e sua hora". En *Revista Piauí*. 67, abril de 2012. Disponible en <http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-67/questoes-urbanas/a-favela-e-sua-hora>.
- Centro Acadêmico XI de Agosto et al. *Nota de repúdio à política "dor e sofrimento" na Cracolândia*. Enero de 2012. Disponible en <http://www.ibccrim.org.br/upload/noticias/pdf/160112.pdf>.
- Claudino, Nilton. "Minha dor não sai no jornal". En *Revista Piauí*. 59, agosto de 2011. Disponible en <http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-59/historia-pes-soal/minha-dor-nao-sai-no-jornal>.
- Comissão Nacional da Verdade. <http://www.cnv.gov.br/>
- Comitê Popular Rio da Copa e das Olimpíadas. *Megaeventos e Violações dos direitos humanos no Rio de Janeiro*. 2012. Disponible en <http://comitepopulario.files.wordpress.com/2012/04/dossic3aa-megaeventos-e-violac3a7c3b5es-dos-direitos-humanos-no-rio-de-janeiro.pdf>.
- Conselho Federal de Psicologia. *CFP repudia estratégia "dor e sofrimento" na cracolândia*. Enero de 2012. Disponible en <http://drogascidadania.cfp.org.br/cfp-repudia-estrategia-dor-e-sofrimento-na-cracolandia/>
- Copello Maldonado, Alberto. 2011. "La información: elemento clave en las políticas de lucha contra la corrupción". *Policy paper*. 34. Fundación Friedrich Ebert-Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Bogotá. Junio. http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/Catalina/policy_papers/pp34%20informacin%20clave%20en%20lucha%20anticorruptcin%20en%20amrica%20latina.pdf.
- Costa Vaz, Alcides y Machado, Artur Andrade da Silva. 2011. "La política brasileña de seguridad en 2010. Activismo internacional y balance del gobierno Lula en el campo de la defensa". En Hans Mathieu y Catalina Niño (eds.). *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2011*. Fundación Friedrich Ebert-Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Bogotá.
- Dreyfus, Pablo. 2009. "Do estado de medo ao estado de direito: problemas e soluções do crime organizado e controle territorial armado no Rio de Janeiro". *Policy paper*. 25. Fundación Friedrich Ebert-Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Bogotá. Febrero. http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4653_g.pdf.
- <http://sul21.com.br/>
- Ferraz, Lucas; Sadi, Andréia. "Governo Dilma não reserva verba para crack". *Folha de São Paulo*, 12 de enero de 2012. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/19649-governo-dilma-nao-reserva-verba-para-crack.shtml>.
- Folha de São Paulo*. "Relatório aponta aumento no consumo de crack no Brasil". São Paulo, 2 de março de 2011. Disponible en <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/883195-relatorio-aponta-aumento-no-consumo-de-crack-no-brasil.shtml>.
- Global Commission on Drug Policy. <http://www.globalcommissionondrugs.org/>
- Guimarães, Larissa. "Maioria dos viciados mora nas ruas da cracolândia". *Folha de São Paulo*, 30 de julio de 2011. Disponible en <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff3007201125.htm>.
- Ibase (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas). *UPP em revista*. Relato do Seminário O futuro das UPP's. Septiembre de 2011. Disponible en <http://www.ibase.br/pt/2011/09/upp-em-revista/>.

- Juna, Raquel. “Plano de enfrentamento ao crack dividi especialistas: Conselho de Psicologia questiona as ‘comunidades terapêuticas’”. En *Caros Amigos*, 20 de março de 2012. Disponible en <http://carosamigos-tmp.terra.com.br/index/index.php/cotidiano/1056-plano-de-enfrentamento-ao-crack-divide-especialistas>.
- Lucena, Eleonora de. “Ação no Pinheirinho viola direitos, diz relatora da ONU”. *Folha de São Paulo*, 27 de enero de 2012. Disponible en <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1040025-acao-no-pinheirinho-viola-direitos-diz-relatora-da-onu.shtml>.
- Maciel, Camila; Cruz, Elaine Patrícia. “Consumo e acesso a drogas na Cracolândia mudou pouco após operação policial, diz pesquisa”. *Agência Brasil*, 1 de agosto de 2012. Disponible en <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2012-08-01/consumo-e-acesso-drogas-na-cracolandia-mudou-pouco-apos-operacao-policial-diz-pesquisa>.
- Miranda, Ana Paula. “GPAE X UPP”. Blog no *Jornal Extra*. Rio de Janeiro, 29 de diciembre de 2009. Disponible en <http://extra.globo.com/casos-de-policia/ana-paula-miranda/gpae-upp-387054.html>
- Nobre, Carlos. “Coronel Nazareth Cerqueira: um exemplo de ascensão negra na Polícia Militar do Rio de Janeiro”. Rio de Janeiro, 2000. Originariamente presentado como investigación del Centro de Estudos Afro-Asiáticos (CEAA) de la Universidad Cândido Mendes. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/aladaa/nobre.rtf>
- Observatório das Metrópoles. “Megaeventos e UPP’s”. Disponible en http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=305%3Amegaeventos-e-upps&Itemid=164&lang=pt.
- O Estado de São Paulo*. “O plano contra o crack” (Editorial). *O Estado de São Paulo*, 12 de diciembre de 2011. Disponible en <http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2011/12/12/o-plano-contra-o-crack/>.
- O Globo*. “Drogas: Novo Secretário defende fim da prisão para pequenos traficantes”. *O Globo*, 10 de enero de 2011. Disponible en <http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/01/pedro-abramovay-pede-demissao-da-secretaria-nacional-de-justica.html>.
- Pagnan, Rogério; Spinelli, Evandro; Benites, Afonso; Sasaki, Raphael; Mello, Patrícia Campos. “Poder público bate cabeça em operação na cracolândia”. En *Folha de São Paulo*, 7 de enero de 2012. Disponible en <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/18707-poder-publico-bate-cabeca-em-operacao-na-cracolandia.shtml>.
- Petry, Sabrina. “As favelas e a segurança pública no Rio de Janeiro”. 29 de noviembre de 2010. En Henrich Böll Stiftung-Brasil. Disponible en <http://www.br.boell.org/web/19-926.html>.
- Portal G1. “Pedro Abramovay pede demissão da Secretaria Nacional de Justiça”. 21 de enero de 2012. Disponible en <http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/01/pedro-abramovay-pede-demissao-da-secretaria-nacional-de-justica.html>.
- Rodrigues, Artur. “MP pede R\$40 mi por ‘fracasso’ na cracolândia”. *O Estado de São Paulo*, 13 de junio de 2012. Disponible en <http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,mp-pede-r-40-mi-por-fracasso-na-cracolandia-,885536,0.htm>.
- Rolnik, Raquel. “Pinheirinho, Cracolândia e USP: em vez de política, polícia!”. En *Blog da Raquel Rolnik*. 23 de enero de 2012. Disponible en <http://raquelrolnik.wordpress.com/2012/01/23/pinheirinho-cracolandia-e-usp-em-vez-de-politica-policia/>
- Vettorazzo, Lucas. “Subprocurador vai a UPP apurar denúncias de abusos de policiais”. En *Folha de São Paulo*, 17 de mayo de 2012. Disponible en <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1092055-subprocurador-vai-a-upp-apurar-denuncias-de-abusos-de-policiais.shtml>.
- Viegas-Lee, Camila. “FHC diz que mudou de opinião sobre drogas desde o fim de seu governo”. *BBC Brasil*, 2 de junio de 2011. Disponible en http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/06/110602_drogas_fhc_ny_cvl.shtml.

SEGURIDAD EN EL CARIBE: LAS MISMAS AMENAZAS, ¿RESPUESTAS DISTINTAS?

PAULA RODRÍGUEZ ARREDONDO

RESUMEN

Entre julio de 2011 y julio de 2012 la ola de violencia en la región caribeña siguió incrementándose, amenazando los procesos democráticos en la región, afectando la calidad de vida de los ciudadanos y presionando considerablemente las economías de estos países. Una de las principales causas de esta problemática son las actividades de los grupos criminales organizados, cuyas actividades traspasan las fronteras nacionales. Para dar respuesta a estos retos surgió la Iniciativa de seguridad de la cuenca del Caribe (CBSI), principal programa de cooperación en materia de seguridad regional.

Por otra parte, Haití continúa siendo foco de atención regional y hemisférico debido a los retos que afronta para mantener la estabilidad política y encarar el proceso de reconstrucción del país después del terremoto de 2010. A esto se le suma la larga presencia en su territorio de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah)¹, y la consideración actual sobre su potencial retiro.

Las amenazas a la seguridad continúan siendo las mismas, y la gran interrogante es si la estrategia mediante la cual los países del Caribe responden a ellas ha cambiado. Durante 2011 no hubo variaciones importantes en las políticas de seguridad y defensa impulsadas por la región, y a pesar del compromiso expreso asumido de luchar coordinadamente contra las amenazas regionales, en la práctica hay dificultades que limitan el dinamismo e integralidad requeridos por este tipo de cooperación, haciendo muy lenta la consecución de resultados palpables.

1. INSEGURIDAD INTERNA: DEBILIDADES Y RETOS

El Caribe insular sigue estando muy golpeado por el narcotráfico y sus delitos asociados, lo que se traduce en altos niveles de delincuencia y criminalidad. El tráfico de drogas va de la mano del aumento del microtráfico y la lucha por el control territorial, e involucra también el tráfico de armas, legales o ilegales, y el aumento en su tenencia; el lavado de dinero; la corrupción en las instituciones estatales, policiales y militares; el debilitamiento institucional y la corrupción; y las trabas en los sectores judiciales y penitenciarios.

Este panorama, de por sí complejo, tiene un impacto considerable en la economía de los países caribeños. Según la Comunidad del Caribe (Caricom) los delitos relacionados con pandillas oscilan entre 2,8% y 4% del PIB de la región, tanto en costos policiales como por los ingresos que se pierden por la encarcelación de jóvenes y la reducción del turismo (UNDP, 2012). A este considerable gasto gubernamental, que disminuye

la inversión en desarrollo y bienestar social, hay que sumarle las cuantiosas inversiones empresariales e individuales en seguridad privada.

En Jamaica, los delitos generan pérdidas de más de USD529 millones por año. En Trinidad y Tobago, si los delitos juveniles disminuyeran un 1%, se impulsaría el turismo con una ganancia de unos USD35 millones por año (...). [Además] los delitos destruyen la confianza en el desarrollo futuro, reducen la competitividad de las industrias y los servicios existentes, por ejemplo, imponiendo una seguridad costosa, y pueden deteriorar las inversiones. Asimismo, la educación y el sistema de salud se ven afectados cuando los recursos se destinan sólo al cumplimiento de la ley (UNDP, 2012).

A lo anterior se suman las debilidades intrínsecas de la región, que se presentan en la figura 1.

Desde una perspectiva estructural, la crítica situación socioeconómica de la región es una característica casi generalizada que fortalece los negocios ilegales, como el narcotráfico y otros asociados, constituyéndose en una fuente efectiva de recursos para un sector cada vez más creciente de población empobrecida y sin oportunidades de empleo o de inserción económica (Mantilla, 2011: 274).

FIGURA 1. VULNERABILIDADES INTRÍNECAS DE LA REGIÓN CARIBEÑA QUE FAVORECEN AL CRIMEN ORGANIZADO



Fuente: <http://scm.oas.org/pdfs/2012/CP28583T.ppt>, complementada por la autora

En medio de este marco, y principalmente a raíz del Mundial de Criquet en el 2010, la Caricom cuenta ahora con una institucionalidad a cargo de los problemas del crimen y la seguridad, institucionalidad que recae sobre todo en tres instituciones principales, a saber:

1. Implementation Agency for Crime and Security (Impacs), cuyas funciones consisten en la formulación de políticas y estrategias.
2. Joint Regional Communications Centre (JRCC), que trabaja en asuntos de seguridad fronteriza, y cuyas tareas se relacionan con los perfiles de los pasajeros y la carga aérea y marítima, migración y aduanas, e intercambio de información.
3. La Regional Intelligence Fusion Centre (RIFC), encargada de la evaluación de amenazas y estudios de inteligencia y cuyas funciones incluyen evaluación estratégica, análisis de amenazas, cooperación en material de inteligencia e intercambio de información, fortalecimiento de capacidades.

Cabe destacar que esta infraestructura regional es un avance importante dado que antes pre-

dominaba la cooperación bilateral, con frecuencia sin participación de la Caricom. El modelo actual busca fortalecer la capacidad regional mediante un análisis más amplio e integral de los problemas y retos (Impacs-Caricom, 2010), acompañado por el desarrollo de una estrategia más amplia y abarcadora.

No obstante, a pesar de los esfuerzos para reducir la violencia y la criminalidad, los datos de homicidios entre 2005-2010 por cada 100.000 habitantes no muestran una tendencia general a la baja. La tabla 1 muestra que en los últimos dos años en Antigua, Jamaica, St. Kitts and Nevis y Trinidad y Tobago hubo una reducción importante, pero en el resto de los países la tasa se mantuvo, como en Haití y República Dominicana, o aumentó, caso de Bahamas, Barbados, Dominica, Granada, Guyana, San Vicente y las Granadinas, y Santa Lucía.

En la región caribeña también, la violencia armada está muy asociada al tráfico y consumo de drogas, la tenencia de armas y las pandillas. La lucha por el control territorial de las pandillas y sus vínculos con el narcomenudeo local resul-

TABLA 1. TASA DE HOMICIDIOS DE PAÍSES DEL CARIBE, 2005-2010

Países	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Antigua y Barbuda	3,57	12,94	19,77	18,39	18,18	6,74
Bahamas	16	18,79	23,35	21,3	25,44	27,17
Barbados	11,46	13,78	10,59	9,8	7,42	12,06
Dominica	11,11	6,94	9,59	9,59	17,57	19,48
Granada	10,78	11,65	10,68	13,52	6,74	11,54
Guyana	18,59	21,34	15,05	20,71	15,35	18,27
Haití	-	-	5,1	5	6,1	6,9
Jamaica	62,74	49,94	58,75	59,49	63	40,86
República Dominicana	22,25	21,78	21,32	26,19	26,02	25,8
Saint Kitts y Nevis	16,67	35,42	32,65	46,94	54	38,46
San Vicente y las Granadinas	23,85	11,01	33,03	24,77	18,35	22,94
Santa Lucía	24,85	25,75	17,26	22,94	22,67	25,29
Suriname	13,8	12,28	8,82	8,35	4,62	-
Trinidad y Tobago	28,29	28,04	29,44	41,04	37,82	35,2

Fuente: OEA. Observatorio de seguridad ciudadana. <http://www.oas.org/dsp/Observatorio/database/indicatorsdetails.aspx?lang=es&indicator=17>

tan en confrontaciones violentas y en ambientes inseguros.

Pandillas y crimen organizado contribuyen significativamente a los niveles de violencia criminal y otras formas de crimen, y socavan el estado de derecho en la región... Un primer paso clave es entender el alcance y la naturaleza del problema, las causas del problema, y las respuestas actuales al problema, si queremos atender efectivamente el fenómeno de las pandillas y el crimen organizado en el Caribe (UNDP, 2012a)².

Todo esto agravado por los altos niveles de corrupción estatal percibidos y, por ende, por la desconfianza ciudadana hacia las fuerzas de seguridad. “Una preocupación fundamental con respecto a la seguridad ciudadana es el asunto de la confianza pública en la capacidad del estado de proteger a sus ciudadanos y asegurar justicia. Si los ciudadanos no confían en la policía, el sistema de justicia y otras autoridades, no habrá nivel de represión que logre restaurar la seguridad” (UNDP, 2012a.)³.

En la tabla 2 se presenta el índice de percepción de la corrupción 2011⁴ para algunos países del Caribe, que refleja la existencia de algunos con altísimos niveles de corrupción, tales como Guyana, Haití, Jamaica, República Dominicana, Suriname y Trinidad y Tobago.

De acuerdo con Silvia Mantilla, el nivel desigual de desarrollo de los países de caribeños influye en los diferentes “eslabones de la cadena ilegal de la droga”.

Por ejemplo, islas con altos niveles de ingreso per cápita, como Antigua y Barbuda, Bahamas y Barbados, son más proclives a la participación en el blanqueo y lavado de dinero provenientes del negocio; mientras que las islas o países con niveles intermedios y bajos de ingresos per cápita, como Haití, Jamaica, República Dominicana y Guyana (...) funcionan más como puntos de transporte y acopio de drogas (Mantilla, 2011: 274 y 275).

Sin embargo, esta diferenciación no siempre es tan clara, y tal y como añade la autora, en los últimos años los países caribeños participan en diversas actividades del crimen organizado y sus delitos conexos, simultánea e independientemente de su nivel de ingresos.

Ante esta compleja realidad, en la que interactúan variables multidimensionales de carácter local, subregional y transnacional, Griffith sugiere que las contramedidas tomadas por los estados de la región deben ser “sostenidas, simultáneas, multilaterales y multidimensionales, individuales, bilaterales, subregionales, regionales, hemisféricas y sistémicas internacionalmen-

TABLA 2. ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN
EN PAÍSES DEL CARIBE INSULAR, 2011

Países	Índice de corrupción	Puesto
Bahamas	7,3	21
Barbados	7,8	16
Dominica	5,2	44
Guyana	2,5	134
Haití	1,8	175
Jamaica	3,3	86
República Dominicana	2,6	126
San Vicente y las Granadinas	5,8	36
Santa Lucía	7	25
Suriname	3	100
Trinidad y Tobago	3,2	91

Fuente: Transparency International, Corruption Perception Index 2011.
<http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>

te” (Griffith, 2012). A pesar de los avances, esto sigue siendo un reto.

2. EL CAOS HAITIANO:

LOS RETOS DE LA ESTABILIDAD EN MEDIO DE LA RECONSTRUCCIÓN

Haití continúa siendo un foco de atención regional y hemisférica. Dos años y medio después del terremoto de enero de 2010, el país continúa sumergido en un caos interno, poniendo en tela de juicio la capacidad de su gobierno y de la cooperación internacional para atender los graves problemas que tiene la nación desde antes del terremoto⁵. A pesar de las promesas del gobierno del presidente Michel Martelly, a mediados de 2012 más de 550.000 personas aún vivían hacinadas en campamentos en condiciones insalubres⁶, y miles de familias luchan cotidiana y constantemente por el agua y la alimentación. Además, los fondos comprometidos por la comunidad internacional para la reconstrucción se han ido desembolsando muy lentamente y no se reflejan en la calidad de vida de los afectados ni en la infraestructura reparada.

Miles de millones de dólares se han comprometido para las labores de reconstrucción de Haití pero las promesas no siempre se han traducido en el desembolso de los mismos. Según estimaciones de la ONU, de los 4.600 millones de dólares comprometidos por los donantes en 2010 y 2011, solo se había entregado el 43 por ciento de los mismos a finales de septiembre de este año (Internón Oxfam, 2012).

El 14 de mayo de 2011, el presidente Michel Martelly tomó posesión, pero debido a la profunda división política existente en el país la designación del primer ministro se retrasó cinco meses. Cabe destacar que el primer ministro es el encargado de dar seguimiento a las tareas y compromisos cotidianos del poder ejecutivo; por tanto, este retraso enlenteció los esfuerzos de reconstrucción y la designación de miembros del gabinete (Trenton, 2012). Finalmente, en octubre, el Parlamento, controlado por la oposición, ratificó como primer ministro al médico Garry Conille, quien había co-

laborado con Bill Clinton en su trabajo a favor de la reconstrucción y gozaba del apoyo de la comunidad internacional y de la sociedad civil.

Apenas cinco meses después de su designación, en febrero de 2012, el primer ministro Conille renunció abruptamente, generando de nuevo un ambiente político incierto y retrasos en la reconstrucción. A comienzos de mayo el parlamento aprobó la designación de Laurent Lamothe, poniendo fin al estancamiento político.

Pese a altibajos como la reciente dimisión del primer ministro Gary Conille, en Haití se vive una situación política estable aunque frágil, como la situación de seguridad, (también) estable pero frágil (...) una de las prioridades debe ser avanzar en el refuerzo de las instituciones, sin las que será muy difícil salir de la especie de impasse socio-económico en que se encuentra un país con todavía gigantescas diferencias sociales y que adolece de una debilidad muy fuerte del estado de derecho⁷.

En noviembre de 2011, Martelly “anunció la creación de una comisión civil que se encargará de preparar un calendario para restablecer las Fuerzas Armadas de ese país caribeño, disueltas hace diecisiete años, luego de décadas de golpes militares”⁸. A pesar de los esfuerzos no fue posible encontrar información sobre los avances de esta iniciativa, sin duda un gran reto para Haití y, que de cumplirse, será un hito en materia de seguridad.

La presencia de la Minustah, por su parte, sigue siendo importante, y continúa vigente su mandato “de establecer un entorno seguro y estable en el que se pueda desarrollar un proceso político, fortalecer las instituciones del gobierno de Haití, apoyar la constitución de un estado de derecho, y promover y proteger los derechos humanos”⁹. En octubre de 2011, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó la resolución 2012, mediante la cual se extiende el mandato de la Misión por un año y se reduce 15% el personal militar y policial, de 12.502 a 10.600 (Naciones Unidas, 2011). Sin embargo, a finales de 2011 el ministro de Defensa de Brasil, Celso Amorin, anunció que él apoyaba el retiro de las tropas brasileñas de Haití.

“Es necesario dar una señal de que no estaremos en Haití para siempre. Pero no podemos salir irresponsablemente y dar una señal engañosa de que el Brasil se está disociando de los problemas de Haití” dijo Celso Amorim, Ministro de Defensa de Brasil, que provee uno de los contingentes más grandes de la misión [2.185 militares]¹⁰.

Cabe destacar que durante este año la Minustah fue muy criticada por hechos de represión y violación de los derechos humanos a ciudadanos haitianos, siendo dos de los casos muy difundidos: 1) la presunta violación en septiembre de 2011 de un joven haitiano por un grupo de soldados uruguayos miembros de la misión, hecho del cual circuló un video en internet y produjo gran repudio; y 2) dos denuncias, en febrero de 2012, de abusos sexuales a menores en los que estarían involucrados miembros del cuerpo policial del organismo. Tales hechos motivaron protestas y reclamos de la comunidad haitiana, en los que se exigió la salida inmediata de la misión. La Minustah respondió diciendo que investiga los hechos y que los responsables serán castigados, pese a lo cual su credibilidad e imagen, ya de por sí desgastada, se ha visto bastante afectada.

3. SEGURIDAD REGIONAL CARIBEÑA:

¿RESPUESTAS COORDINADAS A RETOS COMUNES?

Debido a la proximidad del Caribe a Estados Unidos y su papel como principal zona de tránsito, la región es muy vulnerable para el establecimiento y el desarrollo de actividades de las empresas transnacionales del crimen organizado, incluidas las de tráfico de drogas. Ante este panorama subregional y con miras a complementar la Iniciativa Mérida implementada en México y Centro América, en 2009 Estados Unidos emprendió la Iniciativa de seguridad de la cuenca del Caribe (CBSI, sigla en inglés), que beneficia a los países de la Caricom y a República Dominicana. Esta iniciativa, actualmente el principal programa de cooperación en materia de seguridad en la región, no muestra aún resultados palpables, en

parte por la complejidad de los problemas que busca resolver.

3.1 INICIATIVA DE SEGURIDAD EN LA CUENCA DEL CARIBE

Anunciada por primera vez en 2009 por el presidente Barack Obama (2009-) en la Cumbre de las Américas celebrada en Puerto España, Trinidad y Tobago, los principales objetivos de la Iniciativa son: 1) fortalecer la capacidad de control de fronteras marítimas; 2) fomentar el intercambio de información en el ámbito regional, el cumplimiento de la ley (*law-enforcement*) y reformas del sector judicial; y 3) desarrollar programas de prevención del crimen orientados a brindar actividades alternativas para jóvenes en riesgo. En este marco, la Iniciativa apoya la capacitación, el mantenimiento y el suministro de equipos, programas para el fortalecimiento y la reforma institucional, entre otros.

Conforme al plan de trabajo, durante 2011¹¹ los esfuerzos se centraron en:

- ♦ Operaciones de estabilización y reformas del sector de seguridad: apoya iniciativas para fortalecer las capacidades de aplicación de la ley (*law-enforcement*), reformas en el sector judicial, penitenciario y policial, así como fortalecimiento de la seguridad fronteriza y portuaria.
- ♦ Crimen transnacional: se asignan fondos para la lucha contra el cultivo, la producción y el tráfico de drogas en toda la cuenca del Caribe. Uno de los programas de este rubro es Cielos soberanos, con sede en la República Dominicana, que con 10 millones de dólares en 2011 fortalecerá la capacidad de vigilancia e interdicción de drogas por aire y en alta mar y en tierra, mediante la actualización técnica de dos helicópteros UH-12 de las Fuerzas Armadas, y del entrenamiento de técnicos y pilotos conforme a los estándares del Departamento de Estado estadounidense¹².
- ♦ Estado de derecho y derechos humanos: busca mejorar la administración de los tribuna-

les y agilizar los procesos judiciales. Apoya además el fortalecimiento de capacidades de los fiscales y la mejora de la colaboración entre los fiscales civiles y los investigadores judiciales o policiales. También se enfoca en mejorar los conocimientos forenses para su uso en el sistema judicial.

- ♦ Buena gobernanza: apoya iniciativas anticorrupción mediante el establecimiento o fortalecimiento de las divisiones de lucha contra la corrupción así como de la creación de capacidades en los fiscales especiales para combatirla.

Como se ve, los objetivos de la Iniciativa de seguridad en la cuenca del Caribe no se limitan a la interdicción de drogas, sino que comprenden un enfoque gubernamental integral, que incluye:

- ♦ Fomentar vínculos y asociaciones efectivas que permitan avanzar en estrategias de cara a intereses comunes. Mediante el trabajo común se busca desarrollar, movilizar e implementar las capacidades regionales.
- ♦ Entender la seguridad desde la perspectiva de las personas, desde entornos como la calle, el autobús, la plaza, etcétera, constituye un componente clave.

- ♦ Establecer lazos de cooperación efectiva requiere la comprensión y la capacidad de atender los vínculos existentes entre el crimen local, agentes transnacionales y personas de cuello blanco, como, por ejemplo, funcionarios corruptos, así como los nexos entre estas amenazas a la seguridad y los grandes retos socioeconómicos que enfrenta la región¹³.

La tabla 3 muestra cómo durante 2011 las donaciones de Estados Unidos en materia de seguridad aumentaron 76% en comparación con 2010, debido principalmente a la erogación de los fondos para la Iniciativa de seguridad de la cuenca del Caribe (US\$25'551.000) y a financiamiento externo militar. Cabe destacar que durante 2011, la cooperación militar y policial representó 85% de toda la cooperación estadounidense para el Caribe, incluyendo la ayuda destinada a programas sociales y de apoyo económico¹⁴, lo que muestra la prioridad otorgada a este aspecto.

Como parte de la CBSI funciona el programa Mares seguros, desarrollado por el Comando Sur y que brinda apoyo a los países de Centro América y el Caribe en el fortalecimiento de la seguridad marítima para reducir las amenazas del crimen organizado, mediante la entrega de botes, sistemas de comunicación y capacitación¹⁵. En

TABLA 3. DONACIONES MILITARES Y POLICIALES A LA REGIÓN CARIBEÑA, TODOS LOS PROGRAMAS, 2008-2013

Programa de asistencia	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Programa total
Sección 1004 Asistencia antidrogas	115.733.000	154.853.000	74.637.000	97.333.000	96.890.000	96.890.000	636.336.000
Control internacional de drogas y estado de derecho (aplicación de la ley)			8.157.000	25.551.000	20.658.000	18.430.538	72.796.538
Asistencia militar externa				16.467.000	15.000.000	10.000.000	41.467.000
NADR – Control de exportaciones y seguridad fronteriza				4.400.000	4.400.000	4.400.000	13.200.000
Sección 1206 Entrenamiento y equipo	6.600.000						6.600.000
NADR – Asistencia contra el terrorismo				2.000.000	2.000.000	1.800.000	5.800.000
Total	122.333.000	154.853.000	82.794.000	145.751.000	138.948.000	131.520.538	776.199.538

Fuente: <http://justf.org/Country?country=Caribbean%20Regional>

mayo del 2012 nueve países del este caribeño recibieron lanchas rápidas equipadas con sistemas de control y comunicaciones de tipo *Defender*, para facilitar el patrullaje y la intercepción de tráfico ilícitos¹⁶. De este equipamiento y entrenamiento se han beneficiado Dominica, Granada and St. Lucia. A partir del segundo semestre de 2012 Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica, Guyana, St. Kitts y Nevis, St. Vincent y las Granadinas y Suriname recibirán este mismo equipo y entrenamiento similar¹⁷.

El Comando Sur participa también en los esfuerzos de interdicción aérea y marítima de tráfico ilícitos. Mediante ejercicios militares de simulación, busca fortalecer las capacidades de los militares caribeños en la lucha contra el crimen organizado. En 2011, del 2 al 19 de marzo se celebró en Antigua y Barbuda el ejercicio de cooperación en materia de seguridad conocido como *Tradewinds*, en el que participaron más de mil militares del Caribe y de Estados Unidos, y que estuvo enfocado en la defensa regional, operaciones de paz y operaciones para combatir el tráfico ilícito mediante aplicación de la ley (*law enforcement*), infantería básica y operaciones marítimas¹⁸.

En noviembre de 2011 se celebró en Nassau, Bahamas, el segundo Diálogo entre el Caribe y Estados Unidos, en el marco de la Iniciativa de seguridad de la cuenca del Caribe, con el objetivo de intercambiar experiencias e información sobre las amenazas y los retos de la seguridad regional. Este encuentro anual permite dar seguimiento a los compromisos establecidos y es una oportunidad para continuar la cooperación frente a las amenazas transnacionales que afectan indiscriminadamente a los países de la región.

No obstante, más allá de comprometerse a combatir juntos las amenazas comunes, están los asuntos prácticos que dificultan la cooperación, como las debilidades institucionales, los obstáculos legislativos internos, la dificultad en el flujo e intercambio de informaciones, la falta de fondos, etcétera. Estos obstáculos ya fueron identificaron por los países que forman parte de

la Iniciativa, por lo que algunos de los compromisos detallados en la Declaración conjunta del segundo Diálogo sobre Cooperación en Seguridad fueron¹⁹:

- ♦ Fortalecer la estructura e instituciones responsables de la seguridad dentro la Caricom, como la Agencia de Implementación para la Seguridad y el Crimen (Impacs).
- ♦ Mejorar los lazos entre la Caricom y la República Dominicana, lo que deberá mejorar la coordinación regional, el intercambio de buenas prácticas y el desarrollo efectivo de la Iniciativa.
- ♦ Impulsar y adoptar reformas legislativas que permitan implementar mecanismos para compartir e intercambiar información en el ámbito regional sobre:
 - ✧ Radars y sensores que contribuyan a actividades de monitoreo e interdicción.
 - ✧ Mecanismos de aplicación de la ley tales como registros de huellas digitales y balística, para fortalecer la lucha contra el crimen.
- ♦ Establecer un banco regional de datos de buenas prácticas en áreas relacionadas con la prevención del crimen y la justicia social, lo que facilitará el establecimiento de redes y el desarrollo de políticas y programas.

Las relaciones asimétricas de poder entre Estados Unidos y el Caribe influyen mucho en la definición de prioridades de la agenda de seguridad caribeña. Sin embargo, este tipo de espacios de intercambio parecen haber contribuido a avanzar en la visión regional desde el Caribe, lo que ha ayudado a destacar “nuevos temas multilaterales propios de la concepción de la seguridad humana y colectiva”. Consolidar esta visión sigue siendo un reto, por “la fragmentación regional y la diversidad de enfoques respecto a Estados Unidos” (Mantilla, 2011: 293).

3.2 LA SEGURIDAD CARIBEÑA: PRIORIDAD ESTRATÉGICA PARA CANADÁ

A pesar de no haber mucha documentación y discusión al respecto, la cooperación canadiense con el Caribe en materia de seguridad ha tomado fuerza en los últimos años. Los esfuerzos de Canadá en este sentido se enfocan en el fortalecimiento de la seguridad regional atendiendo amenazas comunes como las drogas, el crimen organizado, las pandemias y los desastres naturales. De esta manera, Canadá aporta cuantiosos recursos a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc) y a la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (Cicad), además de desarrollar programas específicos con los países de la región.

Particularmente con Jamaica, la cooperación bilateral se ha incrementado notablemente. Desde 2006, Canadá facilitó el establecimiento de la Escuela Militar de Aviación, que entrena a cadetes de toda la región, y durante los últimos años ha apoyado al gobierno en el proceso de fortalecimiento de capacidades para la lucha contra el terrorismo.

Las relaciones de defensa y la cooperación entre nuestros dos países han crecido significativamente en los últimos años. Seguimos explorando nuevas oportunidades para mejorar nuestra cooperación con Jamaica, para apoyar la creación de capacidad más amplia en el Caribe y para trabajar junto a los socios para ayudar a fortalecer la seguridad regional²⁰.

Como muestra de esto, en junio de 2012 los dos gobiernos, por medio de sus ministros de Defensa, Peter MacKay, y de Seguridad Nacional, Peter Bunting, firmaron un memorándum de entendimiento mediante el cual los canadienses pueden utilizar el territorio de Jamaica como base estratégica para apoyar operaciones militares en otros países de América Latina y el Caribe. Este acuerdo se firmó dentro del marco de la visita de MacKay a Kingston, durante la cual se inauguró el Centro de Formación Militar de Seguridad Marítima, cuyo objetivo es fortalecer la capacidad de las fuerzas de seguridad jamaicana en esta materia y en el que recibirán entrenamiento también cadetes y oficiales de otros países caribeños.

Aun cuando la cooperación bilateral entre Canadá y Jamaica contribuye a los esfuerzos regionales en materia de seguridad, sigue siendo un gran reto alcanzar la coordinación y complementariedad local, nacional y regional requeridas. De lo contrario, se corre el riesgo de impulsar iniciativas aisladas o sin coordinación entre sí.

4. PERSPECTIVAS FUTURAS: RETOS E INTERROGANTES

Estando en ciernes el potencial retiro progresivo de la Minustah de Haití, de la estrategia que se utilice dependerá la clase y el impacto que tenga esta medida en esa nación. A finales de 2012 este asunto estará sobre la mesa en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y ya es claro que Brasil, principal componente militar de la Misión, tiene previsto reducir o retirar sus tropas. Lo que va de la mano con la promesa del presidente Martelly, por materializarse, de restablecer las Fuerzas Armadas Nacionales, disueltas en 1994.

En cuanto a la Iniciativa de seguridad de la cuenca del Caribe, es necesario poner atención a la manera de enfrentar los retos prácticos que afronta su desarrollo. Dentro de este marco, conviene facilitar el intercambio de información permanente, reduciendo los altos niveles de burocracia que enlentecen los procesos, y es prioritario avanzar en la armonización legal.

¿Logrará el Caribe reducir los altos niveles de criminalidad y violencia que sufre? Debido a los altos costos que suponen, y al impacto negativo sobre el turismo, principal fuente de ingreso a la mayoría de los países de la región, resulta prioritario tomar medidas que contribuyan a resolver esta problemática.

BIBLIOGRAFÍA

- Callixtus, Joseph. 2012. "One Space-One Caribbean. Caricom Implementation Agency for Crime and Security (Impacs)". CP/CSH/INF.312/12: <http://scm.oas.org/pdfs/2012/CP28583T.ppt>. 30 de abril.
- El Universal*. "Haití 2012. La pesadilla viene". http://www.eluniversal.com.mx/graficos/graficosanimados12/EU_Haiti2012/index.html
- Griffith, Ivelaw, 2012. "Geonarcótica del Caribe contemporáneo: contenido, consecuencias contramedidas". Quincuagésimo primer período ordinario de sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. <http://www.cicad.oas.org/apps/Document.aspx?Id=1377>. 7 de mayo de 2012.
- Hinson, Carla. 2012. "Haiti's paramilitary threat". Council on Hemispheric Affairs. <http://www.coha.org/haitis-paramilitary-threat/>. 29 de junio de 2012.
- Impacs-Caricom. 2010. "Information Bulletin: Update on crime & security initiatives and accomplishments". <http://caricomimpacs.org/impacs/pdf/09.pdf>. Septiembre.
- Intermon Oxfam. 2012. "Dos años después del terremoto, cerca de 520.000 haitianos siguen sin hogar debido a la lenta reconstrucción". <http://www.intermonoxfam.org/es/sala-de-prensa/nota-de-prensa/dos-anos-despues-del-terremoto-cerca-de-520000-haitianos-siguen-sin-ho>. 3 de enero de 2012.
- Just the Facts. <http://justf.org/Country?country=Caribbean%20Regional>
- Mantilla Valbuena, Silvia C. 2011. "Seguridad y narcotráfico en el Gran Caribe: Geopolítica, integración regional y otros dilemas asociados". *Papel Político*. Bogotá. 16 (1), pp: 269-297: http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0122-44092011000100011&script=sci_arttext
- Naciones Unidas-Communication and Public Information Office. 2011. December. Minustah in 2011: Facts and Figures. http://minustah.org/pdfs/fact_sheet/FactSheetMINUSTAH_2011_dec_Report_EN.pdf
- . Minustah. Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití. <http://www.un.org/es/peace-keeping/missions/minustah/>
- Trenton, Daniel. 2012. Garry Conille, Haiti Prime Minister, Resigns Abruptly. http://www.huffingtonpost.com/2012/02/24/garry-conille-haiti-resigns_n_1299549.html. 24 de febrero de 2012.
- UNDP. 2012. Aumento de violencia y pandillas amenazan economías del Caribe. <http://www.undp.org/content/undp/es/home/presscenter/pressreleases/2012/02/08/gang-violence-takes-rising-toll-in-lives-threatens-caribbean-economies-says-undp.html>. 8 de febrero.
- . 2012a. Caribbean human development report 2012. Human development and the shift to better citizen security. 2012. p v. http://www.revistahumanum.org/revista/wp-content/uploads/2012/03/Caribbean_HDR_Jan25_2012_3MB.pdf
- U. S. Department of State. Caribbean Basin Security Initiative. <http://www.state.gov/p/wha/rt/cbsi/>
- . Joint Statement Second Caribbean-United States Security Cooperation Dialogue. <http://photos.state.gov/libraries/bahamas/8325/pdf/jointstatement.pdf>
- U. S. Southern Command Public Affair. 2012. Secure seas initiative provides boats, communications systems to eastern Caribbean nations. <http://www.southcom.mil/newsroom/Pages/Secure-Seas-Initiative-Provides-Boats,-Communications-Systems-to-Eastern-Caribbean-Nations-.aspx>. 1 de junio.

NOTAS

- 1 Minustah fue establecida en junio de 2004 y desde entonces está en el país. Sin embargo, ya desde julio de 1994 el Consejo de Seguridad comenzó a autorizar diversas misiones para Haití que se extendieron de 1994 a 2001. Para más información ver <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/minustah/index.shtml>
- 2 Traducción de la autora.
- 3 Traducción de los editores.
- 4 El Índice de percepción de la corrupción mide, en una escala de cero (percepción de muy corrupto) a diez (percepción de ausencia de corrupción), los niveles de percepción de corrupción en el sector público de un país. Consiste en un índice compuesto, que se basa en encuestas a expertos y empresas. <http://www.transparency.org/research/cpi/overview>
- 5 "El viceministro Michel Chancy, que durante la catástrofe fungió como enlace para coordinar la ayuda alimentaria de los organismos internacionales a los asentamientos de desplazados, piensa que la injusticia social que viven estos refugiados es previa a la catástrofe y común a la mitad de la población del país. La diferencia es que antes ellos tenían un techo duro y ahora tienen un techo de carpa". *El Universal*. "Haití 2012. La pesadilla Viene". http://www.eluniversal.com.mx/graficos/graficosanimados12/EU_Haiti2012/index.html
- 6 Idem.
- 7 Las declaraciones del jefe de la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (Minustah), el chileno Mariano Fernández. 9 de marzo de 2012. El jefe de la Minustah asegura que la situación en Haití es 'estable pero frágil'. <http://www.elmundo.es/america/2012/03/09/noticias/1331333581.html>

- 8 *El Día*. 18 de noviembre de 2011. Martelly inicia el proceso para restablecer las Fuerzas Armadas haitianas. <http://www.eldia.com.do/globales/2011/11/18/67941/Martelly-inicia-el-proceso-para-restablecer-las-Fuerzas-Armadas-haitianas>
- 9 Naciones Unidas. Minustah: Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití. <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/minustah/>
- 10 *Haiti Libre*. 23 de octubre de 2011. Haiti-Security: Criticisms on the gradual withdrawal of the Minustah. <http://www.haitilibre.com/en/news-4084-haiti-security-criticisms-on-the-gradual-withdrawal-of-the-minustah.html>. Traducción de los editores.
- 11 <http://justf.org/Country?country=Caribbean%20Regional>
- 12 “Palabras del encargado de negocios, a. i. Christopher Lambert, durante firma Acuerdo de cooperación sobre la aviación de Cielos soberanos”. 26 de febrero, 2010. <http://spanish.santodomingo.usembassy.gov/np-1002261-remarks.html>
- 13 U. S. Department of State. Caribbean Basin Security Initiative. <http://www.state.gov/p/wha/rt/cbsi/>
- 14 Just the Facts. <http://justf.org/Country?country=Caribbean%20Regional>
- 15 Secure-Seas, Southcom. 9 de abril de 2012. <http://www.arsouth.army.mil/news/southcomnews/3553-secure-seas.html>
- 16 “The two Defender-class interceptor vessels delivered in Dominica are multi-mission capable platforms that can exceed speeds of 40 knots (...). They can also conduct search and rescue missions and are capable of towing small vessels in distress and responding to environmental or natural disasters. The approximate value of the package is \$2 million (U.S. dollars)”. Secure Seas Initiative Provides Boats, Communications Systems to Eastern Caribbean Nations. 1 de junio de 2012. <http://www.southcom.mil/newsroom/Pages/Secure-Seas-Initiative-Provides-Boats,-Communications-Systems-to-Eastern-Caribbean-Nations-.aspx>
- 17 Idem.
- 18 <http://www.southcom.mil/ourmissions/Pages/Support-to-Regional-Security-Initiatives.aspx>
- 19 La declaración completa con todos los acuerdos y compromisos puede accederla en: “Joint Statement Second Caribbean-United States Security Cooperation Dialogue”. <http://photos.state.gov/libraries/bahamas/8325/pdf/jointstatement.pdf>
- 20 “Ministro MacKay corta la cinta en el Centro de Formación Militar en Jamaica”. 28 de junio de 2012. http://www.es-comunicadodeprensa.net/jj/Ministro+MacKay+corta+la+cinta+en+el+Centro+de+Formaci%C3%B3n+Militar+en_dhfhfh.htm

CENTROAMÉRICA: ALCANCES Y LÍMITES DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD

IDUVINA HERNÁNDEZ BATRES

INTRODUCCIÓN

En junio de 2011, los gobiernos de la región centroamericana impulsaron una conferencia internacional llamada a reunir los principales apoyos a una estrategia de seguridad aprobada años atrás. Lo relativamente novedoso de la iniciativa de integración que anunciaba acciones conjuntas para enfrentar uno de los problemas más serios que aquejaban y aquejan a sus sociedades, ha sido un elemento que mantiene la discusión sobre el éxito de la propuesta, así como de sus posibles debilidades.

Este artículo presenta elementos que facilitan la comprensión de la iniciativa y el terreno en el que se impulsa. Empieza con un repaso a los antecedentes de la misma, su contenido, sus ejes principales y alcances, sin explicar en detalle la totalidad de las más de cien acciones que se propone impulsar, sino, más bien, presentando los ejes y su contenido en el entorno en que se impulsa.

La segunda parte ofrece una panorámica del estado de situación en su desarrollo. Este y el apartado inicial, tienen un enfoque descriptivo, en un

esfuerzo por ofrecer un panorama más completo sobre el contenido de la Estrategia de seguridad en Centroamérica, cuyo texto completo puede ser consultado en el sitio oficial del Sistema de Integración Centro Americana (Sica).

Como la iniciativa surge en el entorno de una realidad concreta, también se examinan las condiciones más importantes de seguridad regional, que serían, en última instancia, la realidad que la propuesta intenta revertir. A grandes rasgos se exponen entonces los principales problemas que implican, entre otros fenómenos, los altos índices de violencia, el armamentismo y la situación del crimen organizado en el istmo.

Conviene recordar que la región centroamericana es considerada una de las áreas con los niveles de violencia más altos en el planeta, con índices de homicidios que superan el indicador mundial en la materia en una relación de uno a cinco. De los homicidios violentos en la región por lo menos dos terceras partes, y en algunos casos más, son cometidos con armas de fuego, otro de los fenómenos que aqueja y limita el disfrute de una vida en paz a sus habitantes. Centroamérica tiene niveles de presencia y tráfico de

armas de fuego que, en el caso de Guatemala, por ejemplo, y de acuerdo con cifras del Small Arms Survey, significan un millón y medio de armas sin registro en manos de particulares.

El siguiente apartado revisa críticamente los aspectos que limitan el éxito de la propuesta regional, relacionados directamente con decisiones políticas de carácter nacional, en su mayoría fuera de los enunciados de la Estrategia. Dichas situaciones podrían hacer de esta iniciativa un gran elefante blanco que corre el riesgo de quedar atrapado en la maraña burocrática del sistema de integración y cuyas acciones se verían rezagadas ante la dinámica regional.

Por último se destaca también el impacto de la militarización en las políticas de seguridad regionales, que ha llevado a que las fuerzas armadas en los distintos países cobren más presencia territorial y, con ello, tengan mayor influencia política. Se revisa el riesgo que ello implica y finalmente se analiza la separación entre esta y otras políticas nacionales y el espíritu declarativo de la Estrategia y los documentos que le sirven de inspiración doctrinaria.

1. ANTECEDENTES

A lo largo de la historia, el istmo centroamericano ha ensayado diversos mecanismos de integración. En la actualidad se rige por el Sistema de Integración Centro Americana, ente del cual se derivan instancias regionales de atención a diversos ámbitos.

Siendo que la seguridad se ha ubicado como una de las preocupaciones esenciales en materia de gestión política, los estados de la región han suscrito acuerdos que, en teoría, deben regir la acción en la materia.

Para superar las fallas sistémicas generadas por las políticas contrainsurgentes en el marco de los conflictos armados en la segunda mitad del siglo veinte, en 1995 se suscribió el Tratado marco de seguridad democrática en Centro Amé-

rica, que dio paso a lo que se definió como el Modelo centroamericano de seguridad democrática. Un concepto que destacaba la preeminencia del respeto a los derechos humanos, la necesidad del control civil sobre el aparato de seguridad y el fortalecimiento institucional, entre otros aspectos, como condición necesaria para el logro de los objetivos democráticos, y cuya base estaría definida en la vigencia del sistema democrático, el fortalecimiento de sus instituciones y el estado de derecho, gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto así como en el respeto irrestricto de todos los derechos humanos.

Doce años después de la suscripción del tratado y considerando a este como el marco referencial, los jefes de estado de la región adoptaron, en 2007, la Estrategia de seguridad centroamericana, decisión que tomaron en un entorno de incremento de la presencia de la criminalidad organizada en la región, en un contexto de profunda debilidad de las instituciones responsables de hacer cumplir la ley, administrar y procurar justicia.

Según la decisión de los gobernantes, dicha estrategia permitiría

contar con un instrumento regional idóneo, a fin de crear un ambiente de mayor seguridad para las personas y sus bienes, propiciar el desarrollo humano sostenible a través de las inversiones y actividades relacionadas con sus componentes, relativos a combate al delito, prevención de la violencia, rehabilitación reinserción y fortalecimiento institucional¹.

En 2010, los ministros de Seguridad, Defensa, Relaciones Exteriores así como jefes de las Fiscalías generales, acordaron adecuar la Estrategia para dotarla de “insumos que fortalezcan el instrumento para que el mismo se convierta en una estrategia integral, viable y efectiva”. Resultado de dicha labor surge la propuesta de un encuentro internacional para gestionar el apoyo a la Estrategia de seguridad centroamericana, con el propósito de promover la coordinación entre las instancias cooperantes de la comunidad internacional, y de llevar a cabo los planes nacionales para la reducción de la inseguridad en la región.

De esa cuenta, en junio de 2011 tuvo lugar en Guatemala la llamada Conferencia internacional de apoyo a la Estrategia de seguridad centroamericana. De acuerdo con los documentos oficiales, se trató de un evento que presentaba una propuesta regional, considerada novedosa por dicha razón, para enfrentar la situación de violencia². A partir de dicha ocasión, la Esca, acrónimo con el que se empezó a denominar oficialmente a la Estrategia, cobró vida propia en el terreno de la integración regional.

2. LÍNEAS Y ÁMBITOS DE LA ESTRATEGIA

En sus documentos oficiales, el Sica define a la Estrategia, como un “instrumento básico que, desde una perspectiva integral aspira a orientar las acciones coordinadas que en materia de seguridad adopten los países de la región, enmarcadas en sus respectivos ordenamientos jurídicos”³.

2.1 OBJETIVOS⁴

2.1.1 OBJETIVO GENERAL

Establecer los componentes y actividades necesarias para fortalecer en la región centroamericana, la seguridad de las personas y sus bienes que permita alcanzar los objetivos del desarrollo humano sostenible.

2.1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Integrar los diferentes esfuerzos que hace la región en materia de seguridad, a fin de armonizarlos y concretar mejores resultados.
2. Facilitar la coordinación y el intercambio de información y experiencias entre las diversas instancias y agencias operativas de la región para combatir más eficazmente las actividades delictivas regionales.
3. Identificar y gestionar las necesidades financieras, de recursos y de formación que demandan las instituciones encargadas de velar por la seguridad.

4. Desarrollar políticas, programas, estrategias y acciones que permitan la prevención en los siguientes problemas: violencia juvenil, violencia armada, violencia de género, tráfico ilícito y trata de personas, prevención desde lo local, y los efectos de los desastres naturales en especial los provocados por el cambio climático.

La Estrategia se compone de cuatro grandes ejes: 1) combate al delito; 2) prevención; 3) rehabilitación, reinserción y seguridad penitenciaria; y, 4) fortalecimiento institucional y coordinación de la estrategia.

En el ámbito de combate al delito establece que pondrá atención a los componentes referidos a: delincuencia organizada; combate al narcotráfico; deportados con antecedentes penales o ex convictos; pandillas; homicidios; combate al tráfico ilícito de armas; terrorismo; corrupción; otros temas policiales; aspectos legales.

En materia de prevención las líneas de la Estrategia se encaminan a prevenir: la violencia juvenil; la violencia armada; la violencia de género; el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas; el consumo de drogas desde lo local; y a la seguridad regional y el cambio climático.

El eje sobre rehabilitación, reinserción y seguridad penitenciaria tiene un único campo de acción, que lleva por título el mismo del eje: rehabilitación, reinserción y seguridad penitenciaria.

En lo que respecta a fortalecimiento institucional: coordinación y seguimiento a la estrategia regional, se encamina a: fortalecer la institucionalidad centroamericana en materia de seguridad; el fortalecimiento de la institucionalidad centroamericana en materia de prevención y sanción del delito; el fortalecimiento desde lo local; el fortalecimiento institucional en relación con el asesinato de mujeres; fortalecer la institucionalidad centroamericana en materia de prevención, atención y mitigación de desastres.

Los ejes subdividen cada uno de sus componentes en más de cien actividades, de las que surgieron las llamadas catorce prioridades que

dieron origen a su vez a los veintidós proyectos presentados a la cooperación internacional en el marco de la conferencia para el apoyo a la misma. De acuerdo con las estimaciones derivadas de las presentaciones, para su desarrollo total la Esca requeriría cerca de seis mil millones de dólares, y no menos de un lustro, a partir de que se inicie la ejecución de los proyectos, para apreciar resultados en el terreno real de la seguridad.

2.2 ESTADO DE SITUACIÓN DE LA ESTRATEGIA

A noviembre de 2011, la Comisión de seguridad del Sica había logrado aprobar veintidós proyectos de los cuales identificó ocho cuyo requerimiento financiero ascendía a 333 millones de dólares. Dichos proyectos, que fueron presentados en febrero 2012 en Washington, se encaminarían al “relanzamiento de la estrategia”⁵.

En dicha reunión y de acuerdo con el informe de avance de la Esca⁶, se obtuvo una oferta de financiación equivalente a 77 millones de dólares, los cuales, según el informe, se destinarían a cuatro proyectos esenciales.

En la tabla 1 se aprecia el cuadro que contiene el informe aludido, que hace referencia tanto a la oferta financiera como a su destino en el marco de la Esca. Nótese que la oferta de las entidades donantes se enmarca principalmente en acciones de prevención o fortalecimiento institucional.

Desde su aprobación y hasta el tercer trimestre del 2012, la Esca y, más que ella, las prioridades establecidas por la cumbre de jefes de estado del Sica, continuaba en la fase de gestión del financiamiento, definición de protocolos para acciones de monitoreo y diseño de procesos. Mediante encuentros regionales, talleres y conferencias, la burocracia regional y del Sica, particularmente la de la Comisión de seguridad, se concentraba en dichas tareas.

2.3 LA SITUACIÓN QUE DEBE ENFRENTAR LA ESTRATEGIA

En materia de seguridad, la región centroamericana sigue siendo considerada una de las más violentas en el mundo, debido a la elevada tasa

TABLA 1. OFERTA DE CONTRIBUCIÓN DE RECURSOS PARA LOS OCHO PROYECTOS (EN MILLONES DE US\$)

Cooperante	Total cooperación	Recursos nuevos	Recursos en la Esca	Destino de los recursos nuevos
Australia	23,5	23,5		Aún por identificar los proyectos que apoyaría. Un millón sería para prevención de la violencia.
Unión Europea	24,96	17,92	7,04	Componente de fortalecimiento institucional (7 millones de euros) y prevención de la violencia (7 millones de euros).
España	11,49	11,49		Apoyo parcial a los proyectos de fortalecimiento institucional, DB1 y DB2
Canadá	13	13		Apoyo con 5,8 millones componente de fortalecimiento institucional y 7,2 millones en combate al delito.
Banco Mundial	6	6		Como un primer aporte en fondos no reembolsables para dos proyectos de prevención de violencia y gobiernos locales (BB1 y BE1).
Alemania	49,92	3,84	46,08	Apoyo mediante los programas Prevenir y Convivir, como créditos y donaciones, en el componente de prevención de la violencia.
PNUD/España	1	1		Apoyo al componente de prevención de la violencia
BID	241,36	0,26	241,1	Asistencia técnica para actualización de estudio de llanud
Estados Unidos	188		188	Aún en programación
Corea	4		4	Capacitación a partir 2012 en Corea
Italia	1,6		1,6	Apoyo con expertos en el marco del Programa BCIE-Sica-Italia
Totales	564,83	77,01	487,82	

Fuente: elaboración propia con base en los datos contenidos en la tabla incluida en el Informe de situación de la Esca⁷.

de homicidios violentos. Según estimativos de la Oficina de las Naciones Unidas sobre las Drogas y el Crimen (Unodc)⁸, en 2011 la tasa promedio de la región habría sido de 41 por cien mil habitantes.

La tasa más alta, de 67 por cien mil habitantes, correspondió a los países del llamado triángulo norte, conformado por Guatemala (39), El Salvador (69) y Honduras (72). Los países ubicados en el sur del istmo tendrían una incidencia menor (15) (Nicaragua, 13, Costa Rica, 10 y Panamá, 22), pero también alta con respecto a la escala mundial.

Cuando en 2010 los gobiernos optaron por poner en marcha una estrategia regional, la tasa de homicidios violentos estaba en 39 por cien mil habitantes. Aunque a ese año Guatemala y El Salvador iniciaban una tendencia a la baja (41 y 65 en 2010 ante 46 y 71 en 2009), el incremento en Honduras y en los países del sur del istmo elevó la tasa promedio a 41 por cien mil habitantes en 2011.

De acuerdo con registros de las autoridades locales, la principal causa de muerte en el área está asociada a las armas de fuego. Por lo menos siete de cada diez muertes violentas que se pro-

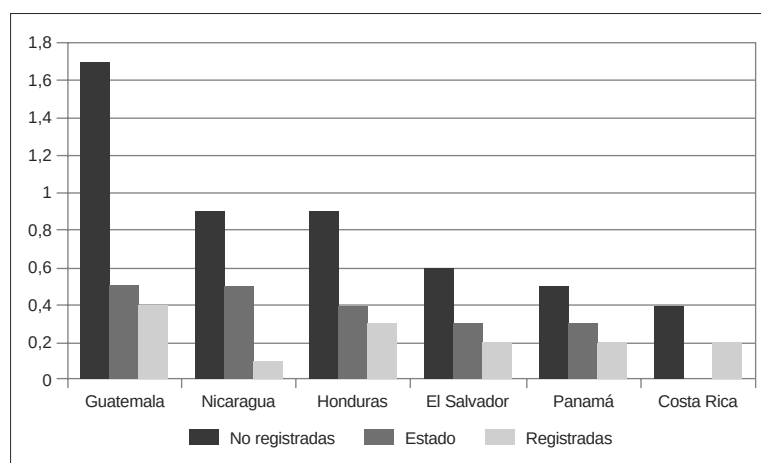
ducen en la región son provocadas por armas de fuego, cuya presencia en el área es una de las mayores causas de criminalidad y soporte a la acción del crimen organizado relacionado con la narcoactividad, la trata y el tráfico de personas, así como el contrabando.

En la gráfica 1 se puede apreciar la relación entre armas de fuego no registradas y en manos de civiles, con respecto de las armas registradas tanto en manos de civiles como del estado.

Muy preocupante resulta la situación en Guatemala, en donde la proporción de armas no registradas con respecto a las del estado o a las registradas en manos de civiles es casi de tres a una. Además, es el país en donde circula el mayor número de armas no legales, más de un millón y medio. Fuentes oficiales indicaron que el promedio anual de importación de municiones en 2011 fue de 50 millones de unidades, cantidad superior en más del ciento por ciento a los registros del periodo más álgido del conflicto armado interno.

Ese entorno de violencia y facilidad de acceso a armas de fuego parece estar directamente relacionado con las actividades del crimen organizado, dentro de las que se destaca la nar-

GRÁFICO 1. CENTROAMÉRICA:
ARMAS DE FUEGO EN CIRCULACIÓN A 2011, EN MILLONES DE UNIDADES



Fuente: elaboración propia con base en datos publicados por Unodc.

coactividad. Según los servicios de seguridad estadounidenses, 90% de la cocaína que llega a dicho país ha transitado por la región centroamericana, actividad que significa la presencia de estructuras dedicadas al tráfico, almacenamiento y resguardo, así como a la comercialización local y al proceso de blanqueo de los fondos provenientes de la misma.

El informe de la Unodc identifica la presencia de varios grupos dedicados a la narcoactividad con fuerte control del territorio, particularmente en Guatemala. Uno de ellos, el llamado cartel de los Zetas⁹, habría alcanzado el control de más de tres cuartas partes de los departamentos que conforman el territorio nacional, lo que les hace representar un desafío enorme a las débiles estructuras de seguridad y justicia.

2.4 SITUACIONES QUE LIMITAN LA ESTRATEGIA

Son varias las causas, nacionales, bilaterales o regionales, que impiden el avance y consolidación de la Estrategia. Uno de los principales elementos que debilitan la iniciativa es el tortuoso proceso de diseño y formulación dentro del Sica, proceso que está muy rezagado en relación con el impacto del fenómeno que intenta enfrentar. No obstante, hay otros factores, más vinculados a la geopolítica, que debilitan también sus posibilidades reales de éxito.

Uno de ellos es la ausencia de un ente legislativo regional de carácter vinculante. El Parlamento Centroamericano carece de funciones legislativas reales de impacto regional, puesto que sus decisiones no son vinculantes. En tal sentido, cualquier decisión o acción que requiera de una decisión o modificación legal, como la homologación de normas y procedimientos, por ejemplo, estará sometida al vaivén político en cada uno de los países del sistema.

A la hora del impulso nacional de acciones para enfrentar el fenómeno, surgen iniciativas al margen del consenso regional que divorcian el proceso de la Estrategia en sí misma, en rela-

ción con las agendas políticas individuales. De esa cuenta, en febrero del 2012 la presidencia de Guatemala, conducida por el general retirado Otto Pérez Molina (2012-), expuso su decisión de avanzar hacia la despenalización de las drogas.

El gobernante hizo esta afirmación públicamente, sin haber consultado antes con sus colegas impulsores de la Esca. Para contar con respaldo regional, Pérez organizó un encuentro con los gobernantes del Sica en Guatemala, al que solo asistieron Laura Chinchilla, presidenta de Costa Rica (2010-), y Ricardo Alberto Martinelli, de Panamá (2009-).

Tres de los siete gobernantes que integran el Sica como miembros plenos, además del integrante asociado¹⁰, no contaban con el aval suficiente en sus países para impulsar dicha propuesta como una iniciativa regional. Sumado a ello, la negativa explícita del gobernante salvadoreño Mauricio Funes (2009-) y la implícita de Martinelli, quien al final dejó en el aire las acciones de su gobierno para darle seguimiento, dejaron a Guatemala como única exponente de una idea que tampoco cuajaba en propuestas concretas más allá de la declaración inicial.

En una ruta tortuosa por las instancias hemisféricas, la iniciativa se planteó como una idea a la que el sistema interamericano habría de darle seguimiento. En definitiva, el gobierno de Guatemala, mediante la designación de un embajador encargado de la materia¹¹, se quedó solo en la región, impulsando una iniciativa concreta en uno de los asuntos clave y eje central de la acción de la estrategia regional. Guatemala terminó por buscar aliados extrarregionales, y asociada con los gobiernos de Colombia y México presentó un llamado al debate internacional sobre la política antidrogas.

A la cita de gobernantes del istmo, promovida por Pérez Molina, no llegaron, se dijo, todos los jefes de gobierno. A las siguientes reuniones o eventos cumbres del sistema, tampoco. La razón: el diferendo territorial-fronterizo entre Nicaragua y Costa Rica. Desde finales de 2010, los gobiernos de ambos países, encabezados por

Daniel Ortega (1985-1990 y 2007-) en Nicaragua y Laura Chinchilla en Costa Rica, han sostenido serios diferendos públicos y diplomáticos, relativos a la disputa por la viabilidad de navegación en el limítrofe río San Juan.

El punto álgido de dicha disputa lo representa la declaración de la cancillería costarricense de que su mandataria no asistirá a las cumbres de presidentes del Sica mientras la presidencia pro témpore¹² estuviera en manos del gobernante de Nicaragua, Daniel Ortega, quien la asumió en julio y concluirá en diciembre 2012. De tal manera, las cumbres del Sica en el segundo semestre 2012 no contarán con la presencia de la gobernante costarricense.

El siguiente periodo corresponde al gobierno de Costa Rica, y en la presidenta Chinchilla recaería la presidencia por el primer semestre 2013. En términos de reciprocidad diplomática, es factible que Nicaragua tome una decisión similar a la de Costa Rica, lo cual dejaría al Sica con un año de cumbres incompletas, derivadas de un diferendo territorial no resuelto.

Otra acción de uno de los estados y no considerada en la Esca, pero que a diferencia de las otras podría tener resultados positivos, es la relativa al tratamiento de la situación de las maras y pandillas en El Salvador. En marzo de 2012, el gobierno salvadoreño anunció que actuaba como facilitador de un proceso de tregua acordado por las jefaturas de las maras Salvatrucha y M-18.

Los primeros reportes oficiales precisan que entre el 1 y el 29 de marzo 2012 los homicidios se redujeron 40% en relación con febrero. Los meses subsiguientes el proceso de descenso en la cantidad de homicidios ha sido sostenido y mantenido en 49 o 50% en relación con periodos similares de años anteriores. En abril, la presidencia de El Salvador anunció la continuación del proceso y el inicio de acciones encaminadas a darle sostenibilidad a la posible tregua definitiva, que podría redundar en la reducción sostenible de los índices de violencia existentes.

Las políticas de mano dura, mano súper dura y acciones fuertemente represivas contra los gru-

pos de maras y pandillas en El Salvador no lograron éxito alguno en la reducción de las muertes violentas. En cambio, el acuerdo inicial entre las jefaturas de dichos grupos, que empieza a encontrar en las autoridades nacionales y en instancias de acompañamiento internacional un espacio de apoyo, ha logrado reducir la cantidad de muertes violentas en dicho país.

Aun cuando esta experiencia podría ser un aporte hacia la construcción de políticas regionales, incorporables a la Esca, hasta ahora se ha quedado en un esfuerzo local, tal como sucede con la propuesta del gobernante guatemalteco en el marco de la despenalización de las drogas.

Aunque al principio las autoridades de Guatemala hicieron alusión al fenómeno salvadoreño, al grado que el propio titular de gobernación Mauricio López Bonilla indicó que podrían considerarlo, otras voces oficiales salieron al paso de inmediato y negaron rotundamente esa posibilidad. De hecho, el discurso de mano dura fue el eje central de campaña del actual gobernante y la reacción de la opinión pública así como de funcionarios del mismo gobierno, obligaron a retroceder en la tímida intención de replicar la experiencia salvadoreña.

En cambio, iniciaron un operativo de ocupación militar con más de un millar de efectivos, en la zona 18, al norte de la capital guatemalteca. En tres semanas de ocupación, desde su inicio en septiembre, las autoridades reportan cero asesinatos en dicha localidad sin que el índice total de muertes violentas disminuya sensiblemente en el país.

En esa lógica nacional de políticas públicas en seguridad, destaca igualmente en el caso guatemalteco la formación de comités o juntas locales de seguridad. Si bien fueron presentadas como una forma de abrir el espacio a la participación de la sociedad civil o la comunidad en la gestión de la seguridad ciudadana, en realidad han derivado en prácticas de vigilantismo y abusos contra las comunidades locales. En este sentido, dicha política se aleja del precepto de la

estrategia que plantea no solo el fortalecimiento desde lo local sino el sentido de la propuesta preventiva en materia de seguridad.

3. DEBILIDAD POLICIAL, MILITARIZACIÓN Y MILITARISMO

La narcoactividad y otras acciones del crimen organizado transnacional han sido el argumento para llevar a las fuerzas armadas en los países de la región a participar en actividades de seguridad ciudadana. Este fenómeno ha generado debates en los distintos países sin que las autoridades, en particular en los casos de Guatemala y Honduras y en menor escala en El Salvador, den marcha atrás en la medida. Y aun cuando Costa Rica y Panamá carecen de fuerzas armadas por abolición constitucional, es cada vez más clara la tendencia al militarismo en las acciones de seguridad.

Otro argumento esgrimido para mantener la presencia militar en las calles ha sido la debilidad de las fuerzas de policía, en especial en Guatemala y Honduras. Fallidos procesos de reforma, tras más de una década de esfuerzos, han significado que las fuerzas de policía en ambos países estén entre las más cuestionadas y poco efectivas en la garantía de la seguridad cotidiana.

En Guatemala, desde 2000 se aprobó un decreto legislativo (40-2000) que dio vida legal a los denominados patrullajes conjuntos policía-ejército, decreto que establece las condiciones y características de esas actividades de patrullaje. Con el transcurrir de los años, la tendencia a la disminución de efectivos civiles y al incremento de los militares terminó por llegar, con las actuales autoridades, a la presencia militar exclusiva en varios puntos del país. A lo anterior se suman el incremento de las bases militares en territorio nacional, cuatro más en 2012, y la creación de una policía militar antimotines, también este año.

En este contexto, es clara la tendencia a justificar la presencia militar en labores de seguridad ciudadana, más allá de la pretendida utilización de las fuerzas armadas en el combate a la nar-

coactividad. El riesgo de la participación militar en materia de seguridad ha sido planteado reiteradamente sin que las autoridades de los últimos gobiernos escuchen las advertencias y tomen medidas encaminadas a superar la supuesta necesidad de la presencia militar. La masacre ejecutada por elementos del ejército guatemalteco en una zona en el occidente del país, a inicios de octubre de 2012¹³, es una muestra evidente del por qué el uso de las fuerzas armadas es una decisión errónea.

Honduras, mientras tanto, dio pasos hasta legalizar las funciones de las fuerzas armadas en tareas de seguridad al otorgarle al ejército, mediante ley, facultades policiales. La participación de elementos de la policía en un significativo caso de ejecución extrajudicial colmó las críticas hacia las fuerzas policiales y dio paso a un proceso de reforma de esa institución. No obstante, al igual que en Guatemala, el profundo cuestionamiento a las policías nacionales, de carácter civil, ya sea por la corrupción que les corroe, los abusos de autoridad y sus relaciones con el crimen organizado, ha sido razón para justificar la creciente presencia militar en funciones de seguridad.

Como corolario, la llamada operación Martillo, un operativo enfocado a la intercepción de droga en las costas centroamericanas, ha migrado del Atlántico, en Honduras, al Pacífico, en Guatemala y El Salvador. Dicha operación se realiza en conjunto con marines estadounidenses provenientes del Comando Sur, en el marco del combate al tráfico ilegal de drogas¹⁴.

En ese marco, lejos de disminuir o desaparecer, la tendencia al uso de las fuerzas militares en labores policiales es creciente. Además de la presencia de miembros retirados de las fuerzas armadas en posiciones de decisión política en materia de seguridad ciudadana, sin que los mismos experimentasen procesos de adecuación y formación especializada en conducción civil de la seguridad. De allí que a la existente presencia militar propiamente dicha le acompañe una visión militarista en la conducción de la seguridad, que se refleja en criterios de despliegue con

el enfoque de ocupación territorial y representen un mayor gasto que desvía fondos de fortalecimiento de instancias civiles de seguridad para el pago de la creciente presencia militar.

4. A MANERA DE CONCLUSIONES

Para enfrentar las actividades transnacionales del crimen organizado se requiere de acciones internacionales coordinadas, lo cual es una razón positiva de la formulación de estrategias y acciones conjuntas como la reflejada en la Esca. De igual forma, la situación de inseguridad, derivada de una actividad intensa de criminalidad común, puede avanzar hacia niveles de mitigación o reducción a partir de políticas regionales que fomenten la convivencia pacífica y espacios ciudadanos de convivencia en seguridad, y que promuevan el desarrollo. Todo lo cual requiere también de una gran experiencia de acción coordinada regional y de voluntad política para su impulso.

La vigencia de acuerdos como el Tratado marco de seguridad democrática en Centro América le proveen de un contenido que privilegia los principios de la democracia en materia de seguridad: transversalidad de los derechos humanos, control civil de la seguridad y de las fuerzas armadas, alternabilidad en el gobierno mediante elecciones libres y, sobre todo, medidas de confianza interestatales. Sin embargo, la debilidad institucional, que se aprecia entre otros hechos en el golpe de estado perpetrado en Honduras por las Fuerzas Armadas y el Congreso en 2009, pueden vaciar de contenido el espíritu que impulsa una iniciativa como la Esca.

Aunado a lo anterior, el Sica, por su estructura e institucionalidad no está dotado de las herramientas que le permitan hacer plenamente vinculantes las decisiones. Esa estructura, también, tiene un entramado burocrático que hace sumamente lento el proceso de diseño, gestión y ejecución de las acciones que se derivan de la estrategia.

Más en profundidad, existen grandes distancias entre el enunciado que rige el planteamiento

de la estrategia y las acciones que se han impulsado en su nombre. La llamada operación Martillo, por ejemplo, se presenta como parte de la Esca aunque se desarrolle en los países del triángulo norte y signifique la participación directa de las fuerzas armadas pese a que Costa Rica y Panamá son naciones sin ejército.

El desarrollo mismo de los ejes toma como base la agenda de seguridad hemisférica, que prioriza aspectos como la lucha contra el terrorismo o el tratamiento en el terreno de la seguridad de la problemática de las migraciones. Además, los diferendos o conflictos fronterizos como el de Costa Rica y Nicaragua, que se mantienen en la confrontación diplomática, son un riesgo latente para el incremento del militarismo en la región y cuestionan los enunciados del Tratado marco de seguridad así como de la propia Esca.

Aunque la institucionalidad del Sica contempla la presencia de un espacio de sociedad civil, representado en el Comité consultivo del Sica (CC-Sica), su estructura dificulta la participación ciudadana real en el debate de las políticas contenidas en la Esca. No obstante, es necesario el debate y análisis nacional y regional de la estrategia así como del camino que adopte su ejecución. Esto es necesario para que, además de las prioridades definidas por los estados y la institucionalidad regional, se consideren aquellas políticas requeridas por los ciudadanos, en los ámbitos local y nacional.

REFERENCIAS

- Convergencia por los Derechos Humanos. 2012. Situación de los derechos humanos en Guatemala 2011. Guatemala.
- . 2012. Informe alternativo al examen periódico universal (EPU). Guatemala.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala. 2011. Manual operativo. Conferencia de apoyo a la estrategia de seguridad centroamericana. Guatemala.
- Secretaría General, Conferencia de Ministros de justicia de los Países Iberoamericanos (CMJPI). 2011. Proyecto: Armonización de la legislación penal para combatir eficazmente el crimen organizado en Centroamérica. Madrid.

- Sica. 2011. Estrategia de seguridad regional. Preámbulo en la Conferencia internacional de apoyo a la Estrategia de seguridad regional. Guatemala 2011. Disponible en <http://www.sica.int/busqueda/Centro%20de%20Documentaci%C3%B3n.aspx?IDItem=60384&IdCat=32&IdEnt=330&Idm=1&IdmStyle=1>
- . Tratado marco de seguridad democrática en Centroamérica. Honduras, 1995.
- . Proyecto Armonización de la legislación penal contra la delincuencia organizada en Centroamérica. Fase II. Hoja de ruta 2012.
- . 2011. Marco conceptual de la primera conferencia internacional de apoyo a la estrategia de seguridad centroamericana. Guatemala.
- Small Arms Survey. 2012. Capítulo 1. Relaciones fatales. Armas y muertes en América Latina y el Caribe. Ginebra.
- Unodc. 2012. Transnational organized crime in Central America and the Caribbean. A threat assessment.
- Vilchez, Erick. 2012. Informe de situación de la Estrategia de seguridad de Centroamérica. Managua.
- World Bank. 2011. Crime and violence in Central America. A development challenge.

NOTAS

- 1 Sica. Estrategia de seguridad regional. Preámbulo. Guatemala, 2007.
- 2 Nótese que la región centroamericana es definida como una de las más violentas a nivel mundial. De acuerdo con el informe *Crime and violence in Central America. A development challenge*, la región mantiene un promedio de 35,4 muertes violentas por cien mil habitantes. Casi seis veces el promedio mundial.
- 3 Sica. Estrategia de seguridad regional. Preámbulo en la Conferencia internacional de apoyo a la estrategia de seguridad regional. Guatemala 2011.
- 4 Ibid.
- 5 Vilchez, Eric. Informe de situación de la Estrategia de seguridad en Centroamérica, PPP, disponible en www.cocatram.org.ni/.../6_Erich%20Vilchez_
- 6 Ibid.
- 7 Ibid.
- 8 Unodc. *Transnational organized crime in Central America and the Caribbean. A Threat assessment*. 2012.
- 9 Dicho grupo surgió inicialmente en México en 1997, producto de la deserción de efectivos militares que integraron el Grupo aeromóvil de fuerzas especiales (Gafe), entre otras fuerzas de elite del ejército mexicano. En un inicio operó como brazo armado del llamado cartel del Golfo y a partir del 2010 inicia su funcionamiento autónomo. Desde México incursionan en Guatemala, especialmente en la zona norte del país a partir de lo cual se despliegan por importantes zonas del territorio guatemalteco. Tanto en la estructura mexicana como en la guatemalteca han sido ubicados oficiales y elementos de tropa que fueron entrenados en el Comando de operaciones especiales Kaibil, una escuela de contrainsurgencia creada por el Ejército de Guatemala durante el conflicto armado interno.
- 10 El Sistema de Integración Centroamericana está conformado por Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, como estados miembros, así como por República Dominicana, en calidad de asociado.
- 11 El 10 de agosto de 2012 el presidente guatemalteco designó al ex canciller y ex titular de los servicios de inteligencia presidencial, Édgar Gutiérrez, como embajador para promover ante la Organización de los Estados Americanos (OEA), la propuesta de despenalización.
- 12 El tratado constitutivo del Sica define la creación de una Secretaría General con funciones ejecutivas para cuyo efecto se designa un secretario general, nombrado por la cumbre de los jefes de gobierno, instancia de mayor jerarquía dentro del organismo. La cumbre como tal es el encuentro de los jefes de gobierno y a efectos de mantener la coordinación se conduce mediante una presidencia pro témpore, que dura un semestre, en orden rotativo geográfico.
- 13 Véase en *Prensa Libre* de Guatemala: “Medios internacionales destacan disparos de militares”, octubre 6 de 2012 (http://www.prensalibre.com/noticias/politica/Medios-internacionales-destacan-disparos-militares_0_786525267.html); “Gobierno resarcirá a víctimas de Totonicapán”, octubre 8 de 2012 (http://www.prensalibre.com/noticias/politica/Guatemala-Otto_Perez_Molina-Escuintla-Totonicapan_0_788321355.html); y “Crece polémica en Guatemala por participación de militares en seguridad”, octubre 14 de 2012 (http://www.prensalibre.com/internacional/Guatemala-indigenas-violencia-DDHH_0_791920913.html)
- 14 Resulta curioso que simultáneamente al impulso de una iniciativa aislada en la región, relativa a la idea de la despenalización de las drogas, el gobierno de Guatemala desarrolle operaciones militares conjuntas en el marco de la estrategia de guerra contra el narcotráfico.

CHILE: LA POLÍTICA DE DEFENSA EN UN ESCENARIO DOMÉSTICO Y VECINAL COMPLEJO

DANIEL ASENJO / BORIS YOPO H.

INTRODUCCIÓN

Durante 2011 y los primeros meses de 2012, el escenario político chileno estuvo marcado fundamentalmente por las masivas protestas estudiantiles que tienen al gobierno con menos de 30% de apoyo, y, por otro lado, por el difícil estado de las relaciones con los dos vecinos del norte, Bolivia y Perú. En este contexto, uno de los hechos más significativos en el ámbito de la defensa y la seguridad fue, paradójicamente, el posicionamiento del ministro de Defensa, Andrés Allamand, como un actor relevante en el plano político interno, con perspectivas de ser el abanderado de la actual coalición de gobierno, de derecha, para disputar las elecciones presidenciales de 2013. A partir de su cargo, en el curso del año Allamand hizo varias declaraciones que significaron agregar un mayor grado de tensión a las relaciones siempre sensibles con Bolivia y Perú, despertando reacciones críticas de la oposición chilena, que lo llamó a que evitara usar la defensa nacional para objetivos de la política doméstica.

Otros eventos importantes durante el periodo fueron el envío al Parlamento del anunciado proyecto que pone término a la ley reservada del cobre y crea un nuevo sistema de financiamiento para las Fuerzas Armadas chilenas; la formalización y puesta a disposición de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de la fuerza de paz Cruz del sur; el reforzamiento de las relaciones con las fuerzas armadas chinas; el lanzamiento exitoso del satélite chileno FaSat-Charlie; el inicio del plan Frontera norte; la XI reunión del Comité consultivo de defensa Chile-Estados Unidos celebrada en Washington; la realización en Chile del ejercicio multinacional de paz Huemul; y la incorporación a la agenda de seguridad de asuntos nuevos como el de la energía, entre otros hitos relevantes en la agenda internacional de la defensa en este periodo.

En el curso de 2011 se avanzó también en la implementación de la reforma del Ministerio de Defensa, con el traspaso de Carabineros y de la Policía de Investigaciones, luego de permanecer durante treinta y seis años formando parte de esa cartera, al Ministerio del Interior, en cum-

plimiento de la ley 20.502, que dispuso la centralización de las fuerzas de orden y seguridad en el Ministerio encargado de la seguridad pública y ciudadana. En la ceremonia, el ministro Allamand señaló que de esta forma culmina la creación del nuevo Ministerio del Interior y Seguridad Pública¹.

1. MINISTRO DE DEFENSA

Y FIGURA PRESIDENCIABLE

El entonces senador del oficialista partido Renovación Nacional (RN) Andrés Allamand llegó al Ministerio de Defensa de Chile en enero de 2011, como parte del primer cambio de gabinete que realizó el presidente Sebastián Piñera (2010-), luego de que su antecesor, Jaime Ravinet, renunciara a finales de 2010². Con su ingreso al gabinete el presidente buscó “fortalecer políticamente el gobierno”, sumar a su gabinete ministerial la “experiencia política” de Allamand para “dar un sello diferente y marcar el inicio de una nueva etapa del gobierno”³.

Las encuestas son uno de los mecanismos de evaluación y comparación del desempeño del gobierno, de sus ministros, las figuras políticas, los partidos y coaliciones que se han institucionalizado en Chile. Una de las más esperadas y citadas es la que hace mensualmente la empresa Adimark. En ellas, el desempeño del ministro Allamand al frente de Defensa estuvo entre 64% y 58% de aprobación desde que asumió en enero hasta el mes de agosto. En septiembre subió a 78%, porcentaje que mantuvo prácticamente el resto del año, con lo que se convirtió en una de las figuras mejor evaluadas del gabinete de Piñera y se ubicó de inmediato entre las cartas presidenciales de la derecha para las presidenciales de 2013⁴.

El evento que llevó a este salto de Allamand en las encuestas fue su actuación al frente de los efectivos militares y civiles que participaron en las operaciones de búsqueda y rescate de los cuerpos de los veintiún pasajeros y de los restos del avión de la Fuerza Aérea, que viajaba desde el continente hasta el archipiélago de Juan Fer-

nández, y que se precipitó al mar cerca de esas islas al intentar aterrizar. Estas tareas lo tuvieron diaria y permanentemente en los medios de comunicación durante los veinticinco días de duración de la que se llamó operación Loreto.

2. CONTROVERSIAS PROVOCADAS

POR DECLARACIONES DEL MINISTRO

Varias declaraciones hechas por el ministro Allamand a lo largo del año generaron polémicas en el exterior, sobre todo en Bolivia y Perú, y tuvieron repercusiones internas.

A finales de mayo de 2011, el entonces director de la Oficina de reivindicación marítima de Bolivia, Rubén Saavedra, anunció que el canciller David Choquehuanca ratificaría en la Asamblea General de la OEA que se celebraría en El Salvador del 5 al 7 de junio, la decisión del gobierno boliviano de “mantener el diálogo con Chile y de acudir a los tribunales internacionales para la solución al litigio pendiente entre las dos naciones”⁵.

Este anuncio produjo una respuesta del ministro Allamand, quien señaló que

si Bolivia insiste en su aspiración de judicialización en esta materia, y de desconocer los tratados internacionales, obviamente que se coloca a sí misma en una posición de clausura al diálogo, y en cuanto a la pretensión de Bolivia, de transformar esto en un tema multilateral, la posición de Chile es muy conocida. Esta es una materia bilateral que corresponde y debe ser tratada en este ámbito, y en consecuencia, los organismos internacionales no tienen competencia para inmiscuirse en esta materia.

Luego llamó a los chilenos a estar tranquilos frente a estas iniciativas bolivianas, porque

Chile tiene una muy sólida fortaleza, en primer lugar, es un país que en estas materias es muy unido; en segundo lugar, es un país que tiene en sus posiciones todo el amparo del derecho internacional; y por último, tiene Fuerzas Armadas prestigiadas, profesionales y preparadas, que están en condiciones de hacer respetar los tratados internacionales y de cautelar adecuadamente la soberanía y la integridad territorial de Chile⁶.

Las palabras de Allamand, sobre todo la última frase, provocaron reacciones inmediatas en Bolivia. Al día siguiente, el presidente Evo Morales (2006-) señaló, al inaugurar en Santa Cruz la Escuela de defensa y soberanía de los países de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba), sin mencionar a Chile ni a Allamand, que Bolivia “rechaza toda guerra de agresión como instrumento de solución a los diferendos y conflictos entre estados”, y que “la conciliación, la mediación o la negociación son herramientas civilizadas que permiten alejar la guerra de nuestro destino común”. El ex canciller boliviano Jaime Murillo opinó que “muchos de los dirigentes (chilenos) siguen pensando con conceptos belicistas, que son los que determinaron el enclaustramiento geográfico de Bolivia”⁷. Mucho más directo en rechazar las palabras de Allamand fue el vicepresidente de Bolivia, Álvaro García Linera, quien las catalogó como una frase “agresiva, inútil e innecesaria”, y reiteró la decisión de su gobierno de llevar el asunto de la mediterraneidad a la OEA⁸.

Pero no solo en el exterior hubo reacciones ante las afirmaciones de Allamand. También las hubo en Chile, donde el asunto se incorporó al debate político interno. Desde la oposición al gobierno del presidente Piñera, el senador demócratacristiano Jorge Pizarro (DC), miembro de la Comisión de relaciones exteriores del Senado, sostuvo que sus afirmaciones “suenan lamentablemente a amenaza”, y llamó a que “a la brevedad y con prioridad, alguien responsable de este gobierno aclare total y absolutamente los dichos del ministro, que son lesivos para el interés de Chile”. Agregó que sus dichos “son innecesarios, generan un clima de beligerancia, nos dejan en mal pie frente a la comunidad internacional”, y sus palabras “son inaceptables, agresivas de manera innecesaria con el pueblo boliviano”. El diputado socialista Marcelo Díaz, miembro de la Comisión de relaciones exteriores de la Cámara, hizo un llamado a la “prudencia a nuestras autoridades, pues no es Chile quien gana cuando se citan tambores de guerra. No ganamos nada cuando se hacen declaraciones altisonantes anunciando

situaciones beligerantes”. Añadió que es necesario “recuperar el diálogo y no anunciar el estado de alistamiento de nuestras Fuerzas Armadas, porque es la peor señal que Chile puede dar no solo a Bolivia, sino también a toda la comunidad internacional en un tema en el que hay mucha sensibilidad”⁹.

Un nuevo episodio de este tipo se vivió a comienzos de diciembre de 2011, cuando en una entrevista de prensa Allamand señaló, entre otros aspectos, que para Chile 2012 sería un año “complejo en el plano vecinal”. Esta “complejidad” estaría dada por el inicio de la fase oral en la disputa limítrofe marítima que el gobierno peruano planteó ante la Corte de La Haya, lo que en su opinión “podría alentar expresiones nacionalistas en Perú”. “Paralelamente, es previsible que haya problemas en Bolivia, si es que el gobierno de ese país materializa su anunciado propósito de denunciar el tratado limítrofe de 1904”. Eso sí, resaltó que en el caso de Argentina, la relación “está en su mejor momento histórico”. Luego agregó que,

a veces, las complejidades surgen de imprevistos que pueden generar consecuencias de importancia. Lo que hace la diferencia esta vez es que se trata de un horizonte previsible. Eso significa que podemos y tenemos que estar plenamente preparados con nuestra fuerza militar (...). Chile tiene la capacidad para respetar y hacer respetar los tratados internacionales¹⁰.

De toda esta entrevista, las palabras de Allamand referidas a “mantener una capacidad de fuerza disuasiva muy preparada”, y de que Chile “tiene la capacidad para respetar y hacer respetar los tratados internacionales”, fueron las que generaron reacciones y polémica, sobre todo en Perú.

En Lima, el ex ministro de Defensa, Daniel Mora, llamó a los peruanos a estar “alerta, que el 2012 y quizá a principio del siguiente, van a venir un cúmulo de provocaciones para pretender crear conflicto con la hermana república del sur”. “Ellos querrán hacer al estilo Alemania-Polonia, donde provocaron el conflicto a través de una supuesta agresión de Polonia y se inició la segunda guerra mundial”. En tanto, el presidente

del Consejo de ministros, Óscar Valdés, expresó que no era el momento para dedicarse “a fabricar guerras”, y agregó que tenía “razones suficientes para desconfiar” de que Chile fuera a cumplir con el fallo de La Haya, aunque expresó su confianza en que esa actitud “haya cambiado”. También opinó el ministro de Defensa, Alberto Otárola, quien no quiso avivar la polémica, sino más bien tomar distancia, señalando que “lo más responsable es que nuestro canciller maneje estas relaciones”¹¹. Esta recomendación parece la más responsable, lo que no ha sucedido en Chile, donde el ministro Allamand opina con frecuencia sobre situaciones que le corresponden al canciller, lo que ha generado más de una vez fricciones entre ambos ministerios.

3. CAMBIOS A LA LEY RESERVADA DEL COBRE

Desde los años noventa, Chile ha sido blanco de críticas y cuestionamientos debido a la magnitud de sus gastos militares, posibilitados por los fondos que aporta la ley reservada del cobre, que destina 10% de las ventas de Codelco (Corporación Nacional del Cobre) para la adquisición de material bélico. Desde el exterior, particularmente desde Perú, algunas voces señalan que el país estaría embarcado en una carrera armamentista que despierta preocupación. Frente a esto, Chile ha respondido diciendo que no hay tal cosa, que se trata solo de compras destinadas a modernizar el equipamiento de las Fuerzas Armadas, reemplazando el de tecnología obsoleta por unidades modernas, y que el país no tiene intenciones agresivas hacia nadie.

Una muestra de las preocupaciones la dio Rafael Roncagliolo, ministro de Relaciones Exteriores de Perú, quien un día antes de asumir su cargo sostuvo que “cuando un país desarrolla una capacidad militar absolutamente desproporcionada respecto a sus vecinos, los demás tienen derecho a preocuparse. Esa es la situación y, por supuesto, deberíamos preocuparnos”¹². En respuesta, el canciller chileno Alfredo Moreno reiteró que “Chile es un país que no tiene aspi-

raciones reivindicatorias en otros países, porque apuesta por la paz, es defensor del estricto cumplimiento de los tratados, especialmente límites”, y que “con su gasto en defensa no pretende agredir a nadie”¹³.

En Chile también había cuestionamientos a los mecanismos de financiamiento de las Fuerzas Armadas, sobre todo en cuanto a la excepcionalidad otorgada por esta ley y al grado de discrecionalidad y autonomía con que los militares manejaban estos fondos. En su primer discurso a la nación, el 21 de mayo de 2010, el presidente Piñera anunció que enviaría un proyecto de ley al Congreso para reemplazar la ley reservada del cobre por “un sistema de financiamiento plurianual de las adquisiciones para la defensa, que permita una planificación de largo plazo y asegure un financiamiento estable y suficiente para las importantes tareas de la defensa nacional y las Fuerzas Armadas”¹⁴. Sin embargo, el proyecto no fue enviado sino un año después, el 20 de mayo de 2011. Y aunque el ministro de Defensa Andrés Allamand dijo sentirse “confiado en que el debate en el Congreso se realizará con la madurez suficiente que permita que el proyecto se apruebe en un plazo razonable”¹⁵, su trámite ha sido lento, ya que durante todo el año no superó la discusión en las comisiones de Defensa y Hacienda de la Cámara de Diputados.

Según un especialista en la materia, este proyecto se estructura alrededor de cuatro ejes. El primero, “establecer un programa y presupuesto ordinario para las Fuerzas Armadas que se aprobará anualmente para el siguiente cuatrienio en el marco de una estrategia nacional de seguridad y defensa para los próximos doce años”; el segundo, busca “fijar una asignación mínima para la defensa que será garantizada en cada presupuesto anual y estará por debajo del 70% del promedio de inversiones en equipamiento e infraestructura de la última década”; el tercero, “establece un fondo de contingencia estratégico para hacer frente a situaciones imprevistas como amenazas externas o catástrofes internas”; por último, “la fiscalización y control del gasto corre-

rá a cargo de la Contraloría que lo hará en forma reservada”¹⁶.

El influyente diario *El Mercurio*, de Santiago, se refirió en un editorial al cambio que esta ley busca, sosteniendo que

Es evidente la necesidad de reemplazar el actual canal de financiamiento de los sistemas de armas de las Fuerzas Armadas (...). Pero trasladarlo al régimen ordinario del presupuesto representa un desafío mayor para el sistema político en su conjunto, ya que durante buena parte del siglo pasado, el país descuidó gravemente la dotación mínima exigida por la defensa nacional (...).

La actual ley del cobre, en consecuencia, surgió de una necesidad imperiosa: sustraer este tema crucial de seguridad de los avatares de la contingencia política presupuestaria, donde siempre será mejor visto un bien de interés social que el gasto en defensa (...).

Ahora, luego de un estudio serio y con asesoría de calidad, el presidente de la República y el ministro de Defensa, Andrés Allamand, han presentado un proyecto de ley que mejora grandemente borradores anteriores, por de pronto en su base conceptual, al incluir los gastos asociados a la compra de los sistemas de armas, a una Estrategia nacional de seguridad y defensa con un horizonte de 12 años, que cada gobierno, durante su primer año de gestión, debe revisar y actualizar. Dicha estrategia permite fijar un marco del que se desprenden las capacidades que el país necesita (...) ¹⁷.

En opinión de Augusto Varas, sociólogo y especialista en materias de defensa,

“esta iniciativa es un paso más en la profunda transformación que los gobiernos de la Concertación comenzaron en el sector de la defensa nacional, logrando una capacidad militar inédita en su historia. La nueva ley del ministerio de Defensa, la constitución del Estado mayor conjunto, la reforma a la justicia militar, la propuesta de tropa profesional, la institucionalización de las operaciones de paz y las nuevas responsabilidades internacionales del país, son cambios institucionales que sin el correspondiente financiamiento a la permanente modernización de los sistemas de armas, lo dejarían incompleto”. Además, “este proyecto tiene importantes dimensiones políticas”, plantea Varas. “Por una parte, no hay que volver a caer en la histórica despreocupación civil por la modernización de los sistemas de armas, desatendiendo los temas castrenses, y se debe continuar con el proceso de transformación global del sector. Pero, al mis-

mo tiempo, es preciso aprovechar esta oportunidad para un significativo incremento en la transparencia de los fondos destinados a defensa y la ampliación de las instancias de toma de decisiones incorporando perspectivas políticas y estratégicas civiles”. A lo que agrega la necesidad de “un escrutinio permanente, no solo de las instituciones estatales correspondientes –incluido el Congreso–, sino que también por la ciudadanía”, y “continuar disminuyendo la autonomía corporativa de las instituciones armadas respecto del poder civil democrático, de manera que estas sean funcionales a la estrategia de proyección internacional del país”¹⁸.

Esta necesidad de mayor acceso a la información respecto del presupuesto de defensa de Chile fue señalada también como uno de los asuntos pendientes en el informe mundial elaborado por el Programa de defensa y seguridad de Transparencia Internacional. El estudio comprendió noventa y tres países, y aunque Chile apareció como líder sudamericano en transparencia de presupuestos de defensa y segundo en Iberoamérica, siendo superado solo por Costa Rica, el informe presentado en Santiago por el representante de Transparencia Internacional, comodoro (r) de la Royal Air Force, Alan Waldron, señaló que un aspecto que le restó puntos a Chile fue la existencia gastos reservados: “La única área donde no logró buenos resultados es que había muchos ítems titulados como secreto”, señaló Waldron¹⁹.

El académico de la Universidad de Chile, Jaime Baeza, que participó en la presentación de este informe, destacó otro de los déficits de Chile en materia de sus gastos de defensa: la necesidad de avanzar en la incorporación de la sociedad civil en este asunto. Sostuvo que

es relevante la reincorporación de la sociedad civil. La defensa es una política pública, en democracia es una política pública sujeta a los controles y movimientos de la democracia, y eso es parte de nuestro perfeccionamiento democrático desde el fin de la dictadura, que tenemos que seguir profundizando. Tenemos mucho por hacer, la gente debe sentir que la defensa es parte de la construcción del bien común, no está ajena al bien común²⁰.

4. FORMALIZACIÓN ANTE NACIONES UNIDAS DE LA FUERZA DE PAZ BINACIONAL CRUZ DEL SUR

En junio de 2011, Argentina y Chile suscribieron, con la presencia del secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, una alianza de colaboración con ese organismo internacional para poner a su disposición la fuerza de paz binacional Cruz del sur, lista para operar en cualquier parte del mundo a partir de 2012. Esta fuerza estará integrada por tropas y medios de las Fuerzas Armadas de los dos países (terrestres, navales y aéreos), contará en principio con un total de mil hombres, distribuidos en dos batallones, uno por cada país, una compañía de comando y servicio; un componente aéreo: un escuadrón de helicópteros argentinos y chilenos; y una unidad de apoyo logístico combinado.

A la ceremonia, que se realizó en el Centro argentino de entrenamiento para misiones de paz, concurrieron los ministros de Defensa de Chile, Andrés Allamand, y de Argentina, Arturo Puricelli. Este dijo estar “muy feliz” de que esta iniciativa “que es un compromiso por la paz”, se hubiera podido concretar, y recordó que el hecho se produce “a treinta años de que Argentina y Chile estuvieron al borde de un conflicto bélico”. “Esto se enmarca en la integración y la confianza entre ambas naciones hermanas”, remarcó Puricelli. El ministro Allamand, por su parte, calificó la firma de este acuerdo como un “un hito fundamental en la integración y colaboración de Argentina y Chile en materia de defensa”²¹.

Cruz del sur es la primera fuerza binacional creada específicamente para operaciones de paz al servicio de la ONU. Estará bajo el sistema *stand by-force* (fuerza lista para operar), por lo que podrá desplegarse en forma rápida cuando las Naciones Unidas lo requiera. Su conducción se ha estructurado en tres niveles: político, a cargo de un Grupo bilateral de decisión, que conforman los ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores; estratégico: Estado mayor conjunto combinado de la Fuerza, en coordinación con los estados mayores de cada país; y un nivel operacional. Sus

objetivos contemplan facilitar la presencia de la ONU en un área de crisis después de una resolución del Consejo de Seguridad; prevenir escaladas de violencia; asistir, monitorear o facilitar un cese de fuego, y asegurar un área que permita el despliegue posterior de otras fuerzas de la ONU; colaborar en el establecimiento de “áreas seguras” para personas y grupos cuyas vidas peligran por un conflicto; asegurar operaciones de ayuda de emergencia humanitaria y colaborar en actividades específicas que requieran el refuerzo de la seguridad de una misión en desarrollo²².

Con la firma de este convenio que pone a la fuerza de paz Cruz del sur a disposición de la ONU, culmina el proceso de acercamiento, construcción de confianzas mutuas y cooperación iniciado en los noventa por Argentina y Chile, que hace treinta años estuvieron a punto de enfrentarse en una guerra por problemas limítrofes. “¿Son ‘exportables’ las características de esta cooperación?”. La conclusión de un especialista es que sí lo son. Se trató de un proceso de trabajo y acercamiento a partir de una agenda bilateral “abierta y franca”, que permitió avanzar gradualmente en la construcción de medidas de confianza mutua, cooperación e integración, que “se han convertido en un paradigma regional”, como “la reparación de buques de guerra argentinos en astilleros chilenos, la participación de contingentes militares chilenos en las misiones de paz argentinas en el ámbito de la ONU, y, finalmente, ejercicios militares combinados”, hasta llegar “al actual estadio superior ‘de asociación para la defensa y la seguridad’”. Estas características de la cooperación que desemboca en la construcción de Cruz del sur hacen que “sea aplicable a los miembros de Unasur tanto en su aspecto bilateral como al plan multilateral de desarrollar una alianza militar iberoamericana”²³, algo que, sin embargo, parece bastante menos probable considerando la diversidad política existente en la región.

5. INCIDENTES FRONTERIZOS

En junio de 2011 se produjo un episodio que agregó nuevas tensiones a las relaciones entre

Bolivia y Chile, episodio que se sumó al clima confrontacional en que se venían desenvolviendo desde que en marzo el presidente Evo Morales anunciara que llevaría a Chile ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya por su demanda de acceso soberano al mar.

En la madrugada del 17 de junio, Carabineros detuvo en el norte de Chile a un grupo de catorce militares bolivianos armados, que se desplazaban a dos kilómetros de la frontera en territorio chileno, en dos vehículos con patente chilena, presuntamente robados. Al ser sorprendidos dijeron que “patrullaban la frontera” para evitar el contrabando de vehículos desde Chile hacia Bolivia. El grupo, compuesto por trece soldados y un oficial, fue puesto a disposición de la Fiscalía local de Pozo Almonte y de la Fiscalía militar para llevar adelante la investigación y el proceso judicial correspondiente. En lo diplomático, el canciller chileno Alfredo Moreno se contactó de inmediato con su par boliviano, David Choquehuanca, para hacerle presente la molestia del gobierno chileno por lo ocurrido, junto con el envío de una carta de protesta al gobierno de Evo Morales, que fue entregada al cónsul general de Bolivia en Santiago, Ramiro de la Fuente²⁴.

Las primeras reacciones del gobierno boliviano mostraron un ánimo de colaboración para esclarecer este incidente y de que no escalara hacia una confrontación más amplia²⁵. El vicepresidente García Linera se mostró confiado

en que habrá la colaboración del gobierno de Chile, primero para que nuestros militares regresen lo más pronto posible a su regimiento, a su cuartel, y en segundo lugar que nos colaboren en el lado que corresponde a ellos, en su territorio, a que luchemos eficientemente contra el contrabando (...). Si se cometió algún tipo de error de un país o del otro, corresponden las disculpas del caso, se pedirán las disculpas del caso²⁶.

En atención a que la pena por estos delitos no excede los tres años y que los detenidos no tenían antecedentes policiales anteriores, la fiscalía chilena solicitó la suspensión condicional del procedimiento y propuso como medida alternativa su expulsión del país y prohibición de ingresar a Chile durante tres años²⁷. En este con-

texto, el canciller David Choquehuanca destacó la buena comunicación que hubo con la Cancillería chilena durante este episodio, el día de la detención conversó en cuatro ocasiones con el canciller Moreno, lo que a su juicio ayudó a resolver el incidente²⁸.

Sin embargo, en días posteriores una serie de declaraciones hicieron escalar un incidente cuya solución aparecía hasta ese momento bien encaminada. Luego de reunirse con el presidente Evo Morales, la ministra de Defensa de Bolivia, María Cecilia Chacón, denunció que los militares bolivianos,

no han recibido un buen trato por parte de las autoridades policiales de Chile quienes los han tratado como delincuentes comunes, los han tenido incomunicados por varias horas (...) en este caso no hemos tenido un acceso por varias horas a nuestros oficiales. Entonces haremos nuestra representación por el conducto normal ante las autoridades que correspondan, agregó Chacón²⁹.

El vicepresidente García Linera se sumó a este nuevo tono de las declaraciones y dijo que “nos ha sorprendido la manera del trato que han recibido, injusto, innecesario, abusivo (...) cuando estaban cumpliendo la ley, combatiendo un mal que afecta a Bolivia como a Chile, porque en Chile hay redes que utilizan las fronteras para cometer su delito”³⁰.

En Chile, las fuertes declaraciones de la ministra Chacón tuvieron rápida respuesta. El ministro del Interior, Rodrigo Hinzpeter, señaló que

durante todo el tiempo que estuvieron en nuestro país contaron con asistencia médica, se les brindó vestuario, se les brindó alimentación y el propio cónsul de Bolivia que oficia en Iquique tuvo palabras de elogio para el Ministerio Público, para la Defensoría Penal, para Gendarmería de Chile, respecto como se había conducido y se había tratado a todos estos militares³¹.

El ministro de Defensa, Andrés Allamand, se refirió también a las palabras de su colega boliviana. “Si hay alguien que debe dar las explicaciones en este episodio, está claro quiénes son”, manifestó. “Aquí hubo desde el punto de vista judicial y jurídico una actuación impecable de

las autoridades chilenas, por lo tanto, es evidente dónde están las responsabilidades y quiénes son los que deben contribuir a aclarar estos hechos, que esperamos no se vuelvan a repetir”, concluyó³².

Como en el póker, la respuesta boliviana no se hizo esperar. Esta vez fue el propio presidente Morales quien la dio, y en una ceremonia pública condecoró a los efectivos militares detenidos en Chile. “A nuestros soldados, nuestra profunda admiración”, dijo Morales. Y expresó que no quería pensar que lo dicho por “algunas autoridades subalternas” chilenas, que “se vanagloriaron con la detención y el trato dado a los militares bolivianos sea para apoyar a los contrabandistas”³³. En Santiago, si bien el homenaje que encabezó Morales fue visto como una “provocación”, optaron no responder directamente a ella. La Cancillería chilena canalizó sus reclamos antes estos episodios directamente a través del cónsul de Bolivia en Chile³⁴. Respecto del episodio de Oruro, el canciller Moreno señaló que para Chile “los hechos objetivos son muy diferentes” de los que menciona el gobierno boliviano.

Las preguntas que a mí me parecen correctas son: ¿Qué hacían 14 soldados armados, en autos con placas chilenas, en Chile, a las 2 de la mañana? ¿Por qué cuando son interceptados por las patrullas intentan huir? Y posteriormente a eso, respecto del tema de los autos de contrabando y de los autos robados, ¿por qué las personas roban autos y se los llevan a Bolivia? (...). Aquí, quien debería estar dando explicaciones es Bolivia, por el ingreso de estos soldados a Chile y por los problemas que estamos sufriendo por los autos robados.

También señaló que el diálogo bilateral es necesario para superar este tipo de situaciones, pero que “depende de Bolivia volver las cosas al lugar que corresponde”³⁵.

En Chile, todo este episodio mostró que en el gobierno del presidente Piñera conviven diferentes enfoques para manejar este tipo de situaciones. Las declaraciones de la ministra Chacón habrían dado paso a un intenso debate en el gabinete, donde se enfrentaron la postura de Interior, encabezada por el ministro Rodrigo Hinzpe-

ter y que habría sido compartida por el ministro de Defensa Andrés Allamand, de endurecer la postura chilena, frente a la de la Cancillería, que se mostraba partidaria de evitar un escalamiento del conflicto. Según algunos analistas, se habría impuesto la tesis del ministro Hinzpeter, que se evidenció en el viaje al norte del subsecretario Rodrigo Ubilla para felicitar a los carabineros que participaron en la detención de los militares bolivianos, actividad que se habría llevado a cabo sin consultar con la Cancillería³⁶.

Pero no solo con Bolivia existen estos incidentes recurrentes. Como si formaran parte de una agenda no escrita, cada cierto tiempo ocurren situaciones que introducen tensiones adicionales a las siempre sensibles relaciones entre Chile y Perú. Fue lo que ocurrió a finales de agosto de 2011, cuando un helicóptero de una empresa chilena, con tripulación chilena, contratada por una empresa peruana para realizar labores de exploración minera en territorio peruano, fue obligado a aterrizar en el aeropuerto Alfredo Rodríguez Ballón de Arequipa, luego de que la Fuerza Aérea de Perú (FAP) lo detectara sobrevolando muy cerca de la base aérea de La Joya, ubicada cerca de esa ciudad. La tripulación del helicóptero fue detenida y en su declaración ante la tercera Fiscalía provincial penal de Arequipa señalaron que se dirigían hacia la ciudad de Nasca, pero les habrían entregado coordenadas de vuelo erróneas que los llevaron a sobrevolar la zona de exclusión aérea³⁷.

En paralelo a la investigación que realizó el Ministerio Público peruano, la Fuerza Aérea del Perú llevó a cabo sus propias pesquisas para determinar si hubo o no acciones de espionaje por parte de los pilotos chilenos. Según declaraciones del jefe del Ala Aérea número 3 de la FAP con asiento en Arequipa, mayor general Carlos Portocarrero Bustamante, ellos tenían dudas respecto de las declaraciones del piloto chileno.

Los nuevos equipos GPS (Global Position System) tienen una librería donde se consultan los datos de cualquier aeródromo y salen las coordenadas. Hay muchas formas para que un piloto sepa cuál es su ubicación. No debería haber pa-

sado, sobre todo por la experiencia que tenía el piloto, dijo Portocarrero³⁸.

Todas las especulaciones quedaron desvirtuadas a finales de octubre, cuando luego de casi dos meses de indagación los pilotos chilenos fueron declarados inocentes por la justicia peruana del presunto delito de atentar contra la seguridad nacional peruana al invadir su espacio aéreo, no teniendo impedimentos para retornar a Chile³⁹.

6. LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LA DEFENSA

Las autoridades de la defensa hace ya años han establecido una red de vínculos internacionales que son útiles para fortalecer la modernización que experimenta este sector en Chile. Así, en septiembre de 2011 el ministro visitó Noruega e Israel. Según un comunicado difundido por el Ministerio de Defensa, el objetivo del viaje era conocer “las experiencias y capacitación en el control y vigilancia de fronteras a amenazas no convencionales”⁴⁰. Una de sus principales actividades en Oslo fue una reunión con la ministra de Defensa, Grete Faremo, con quien formalizó

lazos para ampliar la cooperación entre ambos países en el plano bilateral y también en el de las relaciones internacionales, ya que Noruega y Chile tienen un fuerte compromiso con las operaciones de paz, además de la adopción de medidas destinadas a contrarrestar las llamadas amenazas asimétricas, que incluyen materias como el terrorismo y el narcotráfico⁴¹.

La visita a Israel tuvo el carácter de reservada. Pero informaciones de prensa señalaron que el propósito de esta etapa del viaje fue conocer los sistemas de control y vigilancia de fronteras que han desarrollado las Fuerzas Armadas de Israel⁴². Según un cable de la agencia EFE, que citó fuentes diplomáticas chilenas en Tel Aviv, en la agenda que desarrolló el ministro Allamand estuvo “conocer de primera mano los equipos israelíes de aviones no tripulados (UAV, sigla en inglés), de interés para Chile por su utilidad para el control de fronteras”⁴³. De hecho, uno de los encuentros destacados por la prensa fue la reunión de trabajo

que por más de una hora sostuvo con el ministro de Defensa de Israel, Ehud Barak. También recordaron que “las instituciones militares chilenas e israelíes mantuvieron estrechas relaciones en los años ochenta durante la dictadura de Augusto Pinochet, que luego se enfriaron con la vuelta a la democracia”. Sin embargo, “en la última década ambos países han retomado estas relaciones”⁴⁴.

Las especulaciones en torno a la compra de aviones israelíes no tripulados para vigilar las fronteras se aclararon de inmediato. De vuelta en Santiago, el ministro Allamand confirmó que tanto en Noruega como en Israel sostuvo reuniones “con algunas de las empresas que son proveedoras de la defensa en Chile”. Una de ellas fue la israelí Elbit Systems, “que se adjudicó uno de los proyectos que incluyen UAV”. Allamand declinó dar detalles sobre el número de aeronaves adquiridas, pero aclaró que “estos UAV todavía están en una etapa muy previa, de manera que antes de un par de años no van a estar en pleno funcionamiento”⁴⁵.

También se realizó una visita a Francia a finales de noviembre de 2011. De la agenda desarrollada en tierras galas, dos momentos fueron los más destacados. Uno, la entrevista con el ministro de Defensa francés, Gérard Longuet, con quien se acordó reforzar la cooperación bilateral en el sector de defensa. Esto se hará mediante intercambios y ejercicios entre los respectivos ejércitos, y también mediante un diálogo estratégico entre los ministerios de Defensa y de cooperación industriales, lo que ya se expresa en el terreno naval. El segundo fue el desplazamiento de la comitiva chilena hasta la base naval de Toulon, en el Mediterráneo, donde visitaron y recorrieron el Foudre, navío en servicio en la marina francesa cuyo proceso de adquisición y traspaso a la marina chilena quedó en firme luego de que el día anterior los ministros Allamand y Longuet firmaran en París la Carta de intenciones en tal sentido⁴⁶.

Según explicó el ministro Allamand, el Foudre

es un buque multipropósito, de transporte anfibio pero que tiene básicamente dos grandes características: es en rigor un hospital flotante;

tiene dos quirófanos y a lo menos 50 camas, al mismo tiempo tiene grandes capacidades para evacuar población civil (...). Es una importante adquisición para la Marina, con un uso multi-propósito y con una gran ventaja para las tareas de protección a la ciudadanía, particularmente en islas y lugares lejanos o de difícil acceso⁴⁷.

Con los países vecinos también hubo intercambios importantes durante este periodo, que reflejan el estado de maduración que han alcanzado las relaciones en este ámbito⁴⁸. En agosto de 2011 el ministro de Defensa viajó a Argentina, encabezando una delegación de oficiales y noventa cadetes de las tres ramas de las Fuerzas Armadas de Chile, para participar en los actos de homenaje que se le rindieron al general José de San Martín, en el 161 aniversario de su fallecimiento. En esa oportunidad Allamand sostuvo una reunión de trabajo con su par argentino Arturo Puricelli, con quien repasó diversos aspectos de la agenda bilateral. Puricelli resaltó la presencia de su par chileno como una muestra de que estamos “recuperando el espíritu de unidad sanmartiniano”, en tanto Allamand afirmó que su participación en el homenaje a San Martín “refleja la sólida amistad que existe entre ambos países”⁴⁹.

Entre el 18 y 19 de agosto se realizó en Brasilia la V reunión del Grupo bilateral de defensa (GTBD). La delegación chilena estuvo encabezada por el subsecretario de Defensa, Óscar Izurieta Ferrer. En esa ocasión las conversaciones giraron en torno a sistemas de comando y control en acciones humanitarias conjuntas, sistemas de comando y control en apoyo a las fuerzas de paz en el exterior, sistemas de información, respuesta y movilización en casos de desastres naturales y la protección de recursos, además del análisis de escenarios futuros y estrategia nacional de defensa. Se conversó también acerca de la educación militar y la cooperación en el área de los estudios estratégicos de la defensa, a fin de fomentar la integración y cooperación académica entre ambos países⁵⁰.

Tal como estaba acordado, a finales de agosto de 2011 se realizó en Santiago la vigésimo tercera reunión del Comité permanente de seguridad

argentino-chileno (Comperseg). Los grupos de trabajo estuvieron encabezados por el subsecretario de Defensa de Chile, Óscar Izurieta, y por el secretario de Estrategia y Asuntos Militares de Argentina, Alfredo Forti. En la oportunidad evaluaron “el alistamiento, entrenamiento y equipamiento de la fuerza de paz combinada Cruz del sur” y acordaron llevar a cabo en 2012 el primer ejercicio de esta fuerza de paz argentino-chilena. En el plano bilateral, se formalizó un acuerdo de cooperación académica, intercambio de profesores, estudios conjuntos y actividades de investigación, entre la Escuela de defensa nacional de Argentina (Edena) y la Academia nacional de estudios políticos y estratégicos de Chile (Anepe)⁵¹.

Por otra parte, la proyección de Chile hacia el Asia-Pacífico está incorporando también de manera creciente al ámbito de la defensa. En junio de 2011 el ministro Allamand viajó a China. En Beijing suscribió con su par chino, Liang Guanglie, un Acuerdo de cooperación sobre seguridad y defensa entre ambos países. El ministro Allamand señaló que “en el plano comercial y económico, China es socio principal de Chile y un mercado de gigantesco potencial. Por lo mismo, avanzar en materias de seguridad y defensa era imperativo y genera una relación bilateral de cobertura completa”. Explicó que la cooperación en el ámbito de la seguridad y la defensa entre ambos países es fundamental por dos razones. Primero, porque pese a la distancia geográfica, Chile y China comparten un espacio común, ya que ambos forman parte de la cuenca del Pacífico, la zona del mundo de mayor crecimiento económico, del más alto intercambio comercial, y en donde por razones demográficas y aumento en la calidad de vida se encuentran los mercados más atractivos. En segundo lugar, porque hoy las amenazas a la seguridad son globales y no tradicionales. Entre ellas se cuentan el terrorismo, el tráfico de armas, la explotación ilimitada de recursos pesqueros, la degradación de recursos naturales y los ataques a la seguridad cibernética. Enfatizó que “todos esos desafíos van a requerir respuestas conjuntas y colaborativas de los países. China, por su estatura estratégica de

potencia mundial, ya tiene una voz importante en todos ellos y estrechar lazos tendrá un beneficio directo para cautelar los intereses de Chile”⁵².

7 PLAN FRONTERA NORTE

Las fronteras norte de Chile, en particular con Perú y Bolivia, representan una preocupación especial para las autoridades chilenas. Su extensión, el flujo permanente y considerable de personas y mercancías en ambos sentidos, a lo que se suma la aridez del terreno, las convierten en fronteras porosas muy difíciles de controlar en toda su extensión, a fin de prevenir y evitar el ingreso ilegal de personas, el contrabando de mercancías y el narcotráfico.

Como una forma de afrontar esta situación, el gobierno chileno presentó en junio de 2011 su plan Frontera norte. El encargado de darlo a conocer fue el subsecretario del Interior, Rodrigo Ubilla. Este plan abarcará las tres regiones del norte de Chile, Arica-Parinacota, Tarapacá y Antofagasta, y con el se busca, según Ubilla, encontrar un adecuado equilibrio entre “integración y seguridad nacional”. Está estructurado en torno a cinco ejes. El primero contempla el fortalecimiento de los complejos fronterizos, el mejoramiento de su infraestructura, de su equipamiento y capacidades técnicas. El segundo busca mejorar el control de los numerosos pasos fronterizos no habilitados que existen en estas fronteras. En tercer lugar, fortalecer la presencia y el control en la frontera marítima, para lo cual se trabajará “fuertemente con la Armada”, porque “cuando se mejora el control en los pasos no habilitados, el crimen organizado utiliza el mar”. El cuarto eje incorpora la cooperación y la asociatividad internacional, mediante la búsqueda y suscripción de acuerdos con los distintos países de la región, como por ejemplo, la puesta en marcha “del Sistema de intercambio de información de seguridad del Mercosur, mediante el cual se genera un sistema de consulta electrónica en línea”, sobre vehículos y armas robadas, base de datos a la cual Chile “ha aportado más de 50 mil

registros en los últimos años”. El quinto pretende, por último, mejorar la capacidad operativa y de reacción de Carabineros y de la Policía de investigaciones (PDI), lo que se traducirá en el incremento de dotación policial, mayor control y fiscalización de automóviles, adquisición de nuevos vehículos policiales, retiro de Carabineros de funciones administrativas, concentración de la PDI en investigación de microtráfico, consumo de drogas y robo, y en el uso de *body scan* para el control de ingreso de personas por vía terrestre y aérea⁵³.

8. LANZAMIENTO EXITOSO DE SATÉLITE CHILENO FASAT-CHARLIE

A mediados de diciembre de 2011, desde la Guayana Francesa y a bordo de un cohete Soyuz, se lanzó con éxito al espacio el satélite chileno de observación terrestre FASat-Charlie. Fabricado en Francia por la empresa europea EADS-Astrium con un costo cercano a los 100 millones de dólares para todo el proyecto, se trató del tercer intento chileno por colocar un satélite en órbita. Los dos satélites anteriores, FASat-Alfa (1995) y FASat Bravo (1998), resultaron experiencias fallidas.

El ministro Allamand señaló que el FASat-Charlie será

un soporte de extraordinario valor para adoptar decisiones y para poder tomar buenas políticas públicas en el área de la seguridad. Esto sin duda permite una observación de todas las zonas fronterizas del país (...). Desde el punto de vista de la agricultura permitiría un monitoreo exacto de la calidad de los cultivos frente a un fenómeno de sequía, además de monitorear el crecimiento que están teniendo las ciudades, desde el punto de vista del cambio climático y los efectos que produce este⁵⁴.

Otra ayuda que prestará este satélite, será para el “análisis y manejo” de desastres naturales.

Según algunos analistas, en el ámbito militar el satélite FASat-Charlie “tendrá misiones de inteligencia y vigilancia de las fronteras terrestres y marítimas gracias a su capacidad para detectar submarinos, embarcaciones de superficie, reco-

nocimiento de aeronaves y de vehículos terrestres”, aplicaciones que no han sido muy bien recibidas por países vecinos, “especialmente Perú, que lo consideran una amenaza para su seguridad porque podrá monitorear naves, tropas y vehículos, lo que supone un salto cualitativo en el delicado equilibrio militar en la zona”⁵⁵.

9. REUNIÓN DEL COMITÉ CONSULTIVO DE DEFENSA CHILE-ESTADOS UNIDOS

En julio de 2011 se llevó a cabo en Washington la XI reunión del Comité consultivo de defensa Chile-Estados Unidos (CCD). La delegación chilena estuvo presidida por el subsecretario de Defensa Óscar Izurieta. Este mecanismo es la principal instancia de trabajo en el ámbito de la defensa entre Chile y Estados Unidos, mediante el cual buscan intensificar la relación bilateral e identificar oportunidades de cooperación en materias de interés mutuo en defensa y seguridad. En el CCD operan cuatro grupos de trabajo: ciencia y tecnología, energía y medio ambiente, interoperatividad y oportunidades educacionales. Por medio de estos grupos de trabajo se busca el intercambio de información y de experiencias, mediante un programa de trabajo anual. En esta oportunidad se intercambiaron también puntos de vista en asuntos relacionados con el escenario político-estratégico regional, las operaciones de cooperación internacional y la Misión de estabilización de las Naciones Unidas en Haití⁵⁶.

10. ENERGÍA Y SEGURIDAD

La energía, sobre todo su escasez relativa y las dificultades que puedan entorpecer su abastecimiento, se han convertido en asuntos trascendentes para Chile, no sólo por el impacto que puedan tener en su desarrollo futuro, sino también por sus posibles repercusiones y efectos para la seguridad y defensa del país.

Para el ministro de Defensa Andrés Allamand, este asunto es una de las principales vul-

nerabilidades de Chile en materia de seguridad. Así lo planteó a comienzos de marzo de 2011, al inaugurar el año académico de las Fuerzas Armadas. Para hacerle frente, señaló que el gobierno del presidente Piñera se propone “incentivar la diversificación” de fuentes energéticas,

“utilizando los recursos naturales renovables disponibles, impulsar proyectos hidroeléctricos, geotérmicos y eólicos competitivos, prepararse para el desarrollo futuro de otras tecnologías que aun no alcanzan niveles de costo-eficiencia como son las plantas solares y, por cierto, abrirse al estudio de la energía nuclear”. Fue enfático al señalar que “hay que asumir de una vez por todas que la actual vulnerabilidad energética no es sólo un problema económico sino una amenaza cierta a la seguridad del país”⁵⁷.

Sin embargo, el rechazo que han tenido en los tribunales de justicia diversos proyectos de generación eléctrica significativos y de gran volumen, a partir de acciones legales interpuestas por grupos de ciudadanos, debido a su impacto ambiental, mantiene por ahora la vulnerabilidad del país en esta materia. El presidente de la república ha propuesto ahora una “carretera energética”, que constituye el primer esbozo de una estrategia global a largo plazo al respecto, pero habrá que ver las dificultades que encontrará su desarrollo en los próximos años.

11. EPÍLOGO

A fines de junio de 2012, el presidente Piñera presentó públicamente, en un acto formal en el Palacio de La Moneda la nueva Estrategia nacional de seguridad y defensa (ENSyD). El documento fue sometido de inmediato a duras críticas por la gran mayoría de especialistas en materias de defensa, y su presentación fue calificada de “bochornosa”, considerando que se distribuyó después a todos los ministros de Defensa de la Unasur. Luego de las críticas efectuadas por diversos sectores, el presidente y el ministro, en un hecho sin precedentes, declararon que sólo se trataba de un “borrador” para la discusión, borrador iiii que se distribuyó en toda la región!!! Lo anterior, además de revelar una falta insólita de

profesionalismo, refleja una ruptura con una tradición establecida desde que volvió la democracia: la de concebir las grandes definiciones de la política de defensa mediante un proceso amplio de consultas y diálogo con los principales actores involucrados en el asunto, tal como sucedió con la elaboración de los tres libros de la defensa nacional publicados entre 1997 y 2011.

En cuanto a los contenidos, la ENSyD tiene serias deficiencias conceptuales, que suponen el riesgo de extender el rol de las Fuerzas Armadas y de seguridad más allá de lo que señala la Constitución, al instalar como eje central la noción de “seguridad ampliada”, a la que se llega a definir como “la política de las políticas públicas”. El rechazo que el documento ha provocado (el ex presidente Ricardo Lagos (2000-2006), señaló que “con la defensa nacional no se juega”), llevó al presidente Piñera a presentar un nuevo texto y enviarlo al Senado, que deberá pronunciarse sobre su contenido. En el clima electoral que vive Chile, y que se prolongará hasta fines de 2013, no es claro sin embargo si pueda lograrse un texto consensuado y definitivo, y probablemente será el próximo gobierno el que deba hacer una nueva presentación oficial de la ENSyD.

NOTAS

- 1 Ministerio del Interior y Seguridad Pública. “Nueva etapa para las fuerzas de orden y seguridad”, 19 de julio de 2011. <http://bit.ly/A1s1vE>
- 2 Véase, *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2011*, pp.76-88.
- 3 *El Mostrador*. “UDI estima que la incorporación de Matthei y Allamand se inicia una nueva etapa de mayor peso político”. 15 de enero de 2011. <http://bit.ly/ewLuRf>
- 4 El vicepresidente de Renovación Nacional, Manuel José Ossandón, opinó en octubre que “los números demuestran que Andrés Allamand es nuestro gran proyecto presidencial”, y que “si hubiera una primaria ahora, abierta, masiva, el actual ministro de Defensa ganaría con total amplitud”. *El Mostrador*. “Manuel José Ossandón: Allamand ‘va hacia arriba como la espuma y Golborne va en el sentido contrario”. 5 de octubre de 2011. <http://bit.ly/qh47mE>
- 5 Radio Nederland. “Bolivia dirá en OEA que va al litigio con Chile sin abandonar el diálogo”. 30 de mayo 2011. <http://bit.ly/wgAC8O>
- 6 Ministerio de Defensa de Chile. “Ministro Allamand: ‘Chile tiene Fuerzas Armadas prestigiadas, profesionales y preparadas, que están en condiciones de hacer respetar los tratados internacionales y de cautelar adecuadamente la soberanía y la integridad territorial’”. 30 de mayo de 2011. <http://bit.ly/mFn5Dj>
- 7 *El Mercurio de Valparaíso*. “Bolivia responde a Allamand”. 1 de junio de 2011. <http://bit.ly/yNQz5X>
- 8 Meganoticias. “Vicepresidente de Bolivia arremetió contra Allamand”. 31 de mayo de 2011. <http://bit.ly/AmMBEg>
- 9 Radio Biobio. “Vicepresidente de la Cámara respalda polémicas declaraciones de ministro Allamand”. 2 de junio de 2011. <http://bit.ly/ijj6NH>
- 10 *La Tercera*. “Andrés Allamand: ‘El 2012 será complejo en el plano vecinal’”. 10 de diciembre de 2011. <http://bit.ly/tp4m6Y>
- 11 Radio Programas del Perú. “Exministro Mora alerta que se viene cúmulo de provocaciones desde Chile”. 19 de diciembre de 2011. <http://bit.ly/wlZuDA>; Agencia EFE. “Perú responde a Chile que no es momento de ‘fabricar guerras’”. 19 de diciembre de 2011, <http://bit.ly/v0JZK1>; Radio Programas del Perú. “Ministro de Defensa: Que el canciller maneje las relaciones con Chile”. 26 de diciembre de 2011. <http://bit.ly/tWEpL5>
- 12 *Perú 21*. “Nos preocupa el armamentismo chileno”. 27 de julio de 2011. <http://bit.ly/ncs3tw>
- 13 *Perú 21*. “Chile no pretende agredir a nadie”. 31 de julio de 2011. <http://bit.ly/ncOaDE>
- 14 Texto del Mensaje en <http://bit.ly/wtDouU>
- 15 Ministerio de Defensa Nacional. Noticias. 16 de mayo de 2011. <http://bit.ly/mFffaB>
- 16 Manuel González Peña. “La nueva financiación de las Fuerzas Armadas de Chile que reemplazará a la Ley del Cobre”. Atenea digital. 6 de junio de 2011. <http://bit.ly/wyKiD0>
- 17 *El Mercurio*. “Nuevo sistema de financiamiento de las FFAA”. Editorial. 18 de mayo de 2011. <http://bit.ly/xa8FO5>
- 18 *América Economía*. “¿Escrutinio permanente y ciudadano para las FFAA. chilenas?”. 15 de junio de 2011. <http://bit.ly/iopJw7>
- 19 Instituto de Asuntos Públicos-Universidad de Chile. “Informe mundial: Chile lidera ranking de transparencia en presupuestos de defensa en Sudamérica”. 5 de octubre de 2011. <http://bit.ly/ztjVBZ>
- 20 *El Rancahuaso*. “Chile destaca en gastos de defensa con ley reservada del cobre como deuda pendiente”. 6 de octubre de 2011. <http://bit.ly/wWmInk>

- 21 *Los Andes*. "Argentina y Chile crean la fuerza binacional de paz Cruz del Sur". 14 de junio de 2011. <http://bit.ly/m1Xjdu>
- 22 *La Tercera*. "Fuerza de paz de Chile y Argentina colaborará con la ONU". 15 de junio de 2011. <http://bit.ly/m0yYDy>
- 23 Marcos Suárez Sipmann. "La Cruz del Sur como modelo para Iberoamérica". *Revista Atenea*, domingo, junio de 2011. <http://bit.ly/yUtlRR>
- 24 *El Mostrador*. "Detienen a militares bolivianos armados en territorio chileno y gobierno entrega nota de protesta". 17 de junio de 2011. <http://bit.ly/mT2RU0>
- 25 *Los Tiempos*. "Bolivia dio explicación a Chile sobre los militares y se disculpará si hubo error". 18 de junio de 2011. <http://bit.ly/m9azNW>
- 26 *Los Tiempos*. "El gobierno gestiona la liberación de militares detenidos en Chile". 18 de junio de 2011. <http://bit.ly/yrnvVK>
- 27 *La Tercera*. "Los 14 soldados bolivianos llegan a Oruro y armas quedan incautadas en Chile". 20 de junio de 2011. <http://bit.ly/kY7FZk>
- 28 *Ibid.*
- 29 *Los Tiempos*. "La Cancillería solicitará explicaciones a Chile por maltrato a militares bolivianos". 20 de junio de 2011. <http://bit.ly/mSKNLa>
- 30 *Los Tiempos*. "Cancillería esperará antes de reclamar". 22 de junio de 2011. <http://bit.ly/mLIdQa>
- 31 *El Mostrador*. "Hinzpeter acusa falta de información de ministra boliviana ante reclamo por trato a militares". 20 de junio de 2011. <http://bit.ly/AdDds6>
- 32 *El Mostrador*. "Allamand sobre incidente con militares bolivianos: 'Si hay alguien que debe dar las explicaciones, está claro quiénes son'". 23 de junio de 2011. <http://bit.ly/lVHwnV>
- 33 *Los Tiempos*. "Evo: La soberbia y la agresión no son solución". 24 de junio de 2011. <http://bit.ly/jgGvYk>
- 34 *La Tercera*. "Chile expresa molestia a Bolivia tras fuertes críticas de Evo Morales". 25 de junio de 2011. <http://bit.ly/in9dES>
- 35 *La Tercera*. "Alfredo Moreno: 'No vamos a trabajar con Bolivia si no hay respeto por los acuerdos'". 26 de junio de 2012. <http://bit.ly/lrLtTI>
- 36 *La Tercera*. "Diferentes enfoques entre RR.EE., Interior y Defensa". 25 de junio de 2011. <http://bit.ly/A0vIgF>
- 37 *La Tercera*. "Chilenos que ingresaron a territorio peruano explican que helicóptero fue contratado por empresa de ese país". 26 de agosto de 2011. <http://bit.ly/nWJZCy>; *El Comercio*. "Helicóptero chileno intervenido fue contratado por peruanos, dicen tripulantes". <http://bit.ly/pM7Dml>
- 38 *La República*. "Fuerza Aérea del Perú no descarta espionaje por pilotos chilenos". 1 de septiembre de 2011. <http://bit.ly/r6hu77>
- 39 *Emol*. "Declaran inocentes a pilotos chilenos retenidos en Perú por sobrevolar base aérea". 25 de octubre de 2011. <http://bit.ly/w6dnZk>
- 40 *Emol*. "Allamand no viaja a Juan Fernández por visita oficial a Noruega e Israel". 20 de septiembre de 2011. <http://bit.ly/yw7ZvW>
- 41 Ministerio de Defensa de Chile. "Ministro Allamand presenta condolencias en Noruega por atentado del pasado mes de julio". 22 de septiembre de 2011. <http://bit.ly/AwSmz4>
- 42 Radio Universidad de Chile. "Ministro Allamand y oficiales realizan visita reservada a Israel". 27 de septiembre 2011. <http://bit.ly/AoINja>
- 43 *The Clinic*. "Ministro Allamand se encuentra en Israel conociendo nuevas armas militares". 27 septiembre de 2011. <http://bit.ly/qj7CQu>
- 44 Radio Cooperativa. "Ministro Allamand se entrevistó en Israel con su par de Defensa". 6 de septiembre de 2011. <http://bit.ly/nwg5O0>
- 45 *ABC*. "Chile compra aviones no tripulados a empresa israelí para vigilar fronteras". 5 de octubre de 2011. <http://bit.ly/otW5Ry>
- 46 *ADN*. "Francia y Chile acuerdan reforzar su cooperación bilateral en defensa". 21 de noviembre de 2011. <http://bit.ly/vrCPyt>
- 47 Armada de Chile. "Ministro de Defensa encabezó visita de delegación nacional a futuro buque de la Armada en Francia". 23 de noviembre de 2011. <http://bit.ly/sSGT7M>
- 48 Ministerio de Defensa de Chile. "Condecoran a Comandante en Jefe del Ejército, General Juan Miguel Fuente-Alba, durante gira de trabajo en Brasil". 17 de junio de 2011. <http://bit.ly/weAPol>
- 49 Secretaría de Comunicación Pública, Gobierno de Argentina. "Ministros de defensa de Argentina y Chile homenajearon a San Martín". 17 de agosto de 2011. <http://bit.ly/ApPVXN>
- 50 Subsecretaría de Defensa de Chile. "Quinta Reunión del Grupo de Trabajo Bilateral de Defensa Brasil-Chile". 22 de agosto de 2011. <http://bit.ly/AnjKAn>
- 51 Usecnetwork. "Reunión argentino-chilena del comité permanente de seguridad". 31 de agosto de 2011. <http://bit.ly/yPGXf2>
- 52 Radio Santiago. "Ministro Allamand suscribió importante acuerdo de cooperación sobre seguridad y defensa en China". 8 de junio de 2011. <http://bit.ly/lq54jn>
- 53 *El Boyaldia*. "Anuncian plan 'Frontera Norte': 5 ejes para la seguridad de la región". 24 de junio de 2011. <http://bit.ly/zscyti>
- 54 Cooperativa. "Allamand: satélite chileno 'Fasat-Charlie' será vital para la seguridad nacional". 16 de diciembre de 2011. <http://bit.ly/tfZv6P>

- 55 Manuel González Peña. “Chile: éxito espacial versus lentitud parlamentaria”. *Atenea*, España. 27 de diciembre de 2011. <http://bit.ly/we5UN2>
- 56 Subsecretaría de Defensa de Chile. “Subsecretario Izurieta participa en la XI Reunión del Comité consultivo de defensa”. 1 de julio de 2011. <http://bit.ly/xKf5ax>
- 57 Ministro Andrés Allamand. Clase Magistral en la inauguración del año académico de las Fuerzas Armadas, marzo de 2011. <http://bit.ly/x5E8r0>

COLOMBIA: AVANCES Y RETROCESOS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA DURANTE LA PRIMERA PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN SANTOS

MARÍA PAZ BERGER ARBELÁEZ / SANDRA BORDA GUZMÁN

INTRODUCCIÓN

Para entender la evolución de la política de seguridad y defensa de la administración del presidente Juan Manuel Santos (2010-), este texto tratará cinco asuntos esenciales ocurridos entre enero de 2011 y junio de 2012. Igualmente, señalará los aspectos más visibles de las transformaciones en la materia frente a la administración anterior. De esta forma, hace un balance de los éxitos y los fracasos del gobierno en la lucha contrainsurgente, analiza los cambios y las continuidades en materia de lucha contra el narcotráfico, presenta un breve balance de las políticas en materia de seguridad ciudadana, describe el estado de los juicios en contra de los implicados en los denominados *falsos positivos* (ver Anuario 2011: 90-92) y las implicaciones de este caso para las fuerzas armadas colombianas en relación con el debate sobre la reforma al fuero militar. Finalmente pasa revista al estado de las relaciones fronterizas de Colombia.

En el caso de la lucha contrainsurgente, se arguye que aparte de la neutralización de una

cantidad significativa de altos mandos de las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), la situación de enfrentamientos entre este grupo guerrillero y las Fuerzas Armadas, y de ataques contra la población civil, no ha cambiado sustancialmente. En materia de lucha antinarcóticos la situación es muy similar a la de la administración del presidente Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010) y, a pesar de que los esfuerzos de Colombia han sido reconocidos por otros actores nacionales e internacionales en este ámbito, el último informe de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) muestra, una vez más, el aumento de los cultivos ilícitos en territorio nacional.

En cuanto a los llamados *falsos positivos*, el número de denuncias de ejecuciones extra judiciales cometidas por parte del Ejército Nacional se redujo sustancialmente, pero se mantuvo la polémica en relación con los juicios contra los responsables.

Por otra parte, las interceptaciones ilegales de parte del liquidado Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), organismo de in-

teligencia dependiente de la presidencia de la república, a miembros de la oposición, jueces y periodistas, entre otros, adelantadas durante la administración anterior, no ocuparon un lugar predominante en la discusión pública durante el periodo analizado, aun cuando algunas consecuencias sí se hicieron evidentes: en octubre de 2011 el presidente Santos firmó el decreto 4057, que ordena la disolución del organismo de inteligencia, justamente como resultado del escándalo de las interceptaciones, denominadas *chuzadas*, decreto que estipuló el traslado de las funciones de inteligencia y contrainteligencia a otras entidades estatales¹.

Es posible afirmar que los asuntos en los que hubo progresos notorios por parte de la administración del presidente Santos son seguridad ciudadana y protección de fronteras. En materia de seguridad ciudadana, las estadísticas demuestran la reducción de las tasas de homicidios y hurtos en las ciudades grandes, con excepción de Cali. Por último, en el ámbito de la protección de fronteras se incrementó la cooperación bilateral con los países vecinos, especialmente con Ecuador.

1. LA DIMENSIÓN NACIONAL

1.1 LUCHA ANTI INSURGENTE

La lucha contra la insurgencia fue un asunto particularmente delicado para la administración Santos entre enero de 2011 y junio de 2012, periodo durante el cual recibió fuertes críticas por parte de su predecesor, Álvaro Uribe, quien en numerosas ocasiones lo acusó de dejar a un lado la seguridad, a pesar de la oleada de golpes dados por el gobierno de Santos a los cabecillas de las Farc y de sus intentos por demostrar a través de los medios de comunicación que la lucha contra la guerrilla era exitosa. Durante 2011, la administración Santos tuvo éxitos en términos estratégicos, como dar de baja, el 4 de noviembre, a *Alfonso Cano*, máximo líder de las Farc, pero debió enfrentar también la presencia continua y en numerosos departa-

mentos de las bandas criminales (Bacrim) y sus actividades. El año estuvo signado por la interacción constante entre los grupos subversivos y el gobierno: por un lado, hubo una suerte de tire y afloje sistemático en materia de negociación, que se presentaba siempre al empezar algún proceso de liberación de miembros de la fuerza pública y civiles secuestrados, acompañado por el rumor constante de la existencia de diálogos de paz secretos entre las partes; por otro, a todo lo largo del año se mantuvieron los ataques y enfrentamientos entre las fuerzas militares y la guerrilla.

El año 2011 comenzó con el anuncio de *Alfonso Cano*, el 7 de enero en un video, de que ese año las Farc redoblarían sus “actividades en todo sentido, con la que nos proporcionan nuestras convicciones, el cuidado que nos impone la experiencia y el aliento de todos los caídos”². Según la agencia EFE, “el anuncio coincide con el ataque hoy de las Farc en San Vicente del Caguán, en el departamento del Caquetá, donde pretendían tomarse un puesto de policía, acción que dejó cinco guerrilleros, tres militares y un civil muertos”³, primer enfrentamiento del año entre el Ejército y las Farc⁴. La guerrilla pretendía adelantar también operativos en los departamentos de Antioquia y Guaviare, pero el Ejército encontró y controló los artefactos que serían utilizados en esas operaciones⁵. Dos días después de los ataques en San Vicente, el Ejército destruyó un complejo cocalero y neutralizó varios artefactos explosivos en los departamentos de Caquetá, Cundinamarca y Putumayo⁶.

Cinco días después fueron destruidas “siete estructuras artesanales entre refinerías y laboratorios para el procesamiento de alcaloides. (...) El reporte señala que las unidades militares incautaron 3.355 galones de carburantes, un tanque de almacenamiento, una torre de destilación, siete canecas plásticas, una planta eléctrica y un arma larga”⁷. El material fue identificado como propiedad de las Bacrim en asocio con las Farc.

El 15 de enero, el presidente Santos hizo públicas lo que calificó como las nuevas formas de financiación de las Farc, con base en la

información recolectada en los computadores incautados al *Mono Jojoy*, quien fuera dado de baja en septiembre de 2010. Una de ellas es la explotación ilegal de oro. El presidente afirmó al respecto: “ahí deberían ser mucho más firmes las corporaciones autónomas; todos nosotros, todos tenemos que ser muy firmes en combatir la minería ilegal, porque esa minería ilegal está siendo, en buena forma, controlada por los grupos al margen de la ley, y es una importante y creciente fuente de financiación”⁸. En esa ocasión enfatizó en la necesidad de mantener las relaciones con los países vecinos para luchar contra las Farc.

También desde el gobierno, el vicepresidente Angelino Garzón alertó ese mismo mes sobre las nuevas alianzas entre guerrilleros de las Farc, antiguos paramilitares y antiguos miembros de las fuerzas armadas colombianas. Según el funcionario, lo que permite la cooperación constante y efectiva entre estos tres sectores es el negocio del narcotráfico: “aquí ya se borraron las fronteras ideológicas entre los grupos armados ilegales”⁹, declaró.

A finales de ese mes, el Ejército capturó en el Tolima a *Esteban*, cabecilla de las Farc en esa región. “En la audiencia de legalización de captura, alias *Esteban* aceptó cargos por el delito de rebelión y fue puesto a órdenes de la autoridad competente”¹⁰.

El 1 de febrero las Farc dinamitaron un puente de acceso al municipio de Anorí, en el departamento de Antioquia, donde ya se venía presentando un desplazamiento masivo de campesinos. La dinámica de enfrentamientos entre el Ejército y la guerrilla se mantuvo durante febrero y marzo. Mientras que el gobierno daba golpes puntuales a las Farc, como desmantelamientos¹¹, eliminación de minas y explosivos¹², rescate de secuestrados¹³, capturas¹⁴, etcétera, la guerrilla atacó puestos de policía¹⁵ e instalaciones militares¹⁶ y asesinó y atentó contra civiles o instalaciones civiles¹⁷.

Otro asunto de importancia a comienzos de febrero fue la liberación de secuestrados y las posibilidades de diálogo entre las Farc y el gobierno. A principios de mes, estas anunciaron

la liberación de cinco personas, dos políticos y tres uniformados, y exhortaron al gobierno, por medio de un comunicado, a aprovechar esta coyuntura para iniciar diálogos de paz¹⁸. El presidente Santos respondió que la por él llamada puerta de la paz seguía abierta siempre, y que el gobierno estaría listo cuando las Farc dieran muestras contundentes de su compromiso con esta. En otras palabras y según Santos, el gobierno esperaba “menos palabras y más hechos de paz”¹⁹. El vicepresidente Garzón agregó que el gobierno “ha sido reiterativo en exigir a las Farc la libertad de todas las personas secuestradas sin ningún tipo de condiciones, que cesen la práctica del terrorismo, el secuestro y el uso de minas antipersonal, que pongan en libertad a los niños reclutados forzosamente”²⁰. Adicionalmente y en esa misma coyuntura, seis guerrilleros que se entregaron de manera voluntaria ingresaron al Programa de atención humanitaria al desmovilizado²¹.

A mediados de febrero y en pleno proceso de liberaciones, el presidente calificó como una farsa la liberación de Armando Acuña, concejal del municipio de Garzón, en el departamento del Huila, y quien fuera secuestrado el 29 de mayo de 2009, debido a “que éste desplegó discursos que, a su parecer, demuestran un cierto estado de alienación”, y a que el día de su liberación se encontraba impecablemente vestido e incluso usando corbata²². El suceso demostró el alto grado de incomodidad que la estrategia de liberación de secuestrados en poder de las Farc le produjo al gobierno nacional. Además, a pesar de que esta guerrilla había prometido liberar dos secuestrados más, un militar y un policía, no lo hizo. Santos manifestó que no seguiría hablando de negociaciones ni autorizaría ningún cese de operaciones militares hasta que la guerrilla no diera garantías efectivas de llevar a cabo las liberaciones:

Incumplieron con las coordenadas, incumplieron con las entregas, y propusieron a última hora —cuando ya no era posible— realizar la entrega en un lugar que estaba fuera de las áreas previamente acordadas, algo que ni el Gobierno ni el CICR podíamos aceptar. (...) Cumplir con la palabra es la base de cualquier avance²³.

Las Farc negaron las acusaciones del gobierno, dijeron que sí habían entregado oportunamente las coordenadas correctas donde liberarían a los secuestrados y aseguraron estar comprometidas con la liberación²⁴. A pesar de esas declaraciones, el gobierno insistió en que la puerta de la negociación quedaba cerrada por completo por cuenta del abuso de confianza y el engaño por parte de la guerrilla. “Hay que caminar con pies de plomo (...) y debe quedar claro que a los colombianos nadie, ni afuera ni adentro, nos van (*sic*) a imponer las pautas de la paz”, afirmó Santos²⁵.

Por esos mismos días, el comandante de la cuarta Brigada afirmó que en el frente noveno de las Farc sólo quedaban quince integrantes, luego de una operación conjunta entre el Ejército, la Fuerza Aérea Colombiana (FAC), el DAS y la Policía Nacional²⁶. Poco tiempo después, el presidente le pidió a las Fuerzas Militares que intensificaran la lucha contra las Farc en la medida en que era necesario mostrarle a la guerrilla “que todavía creen que a través de las armas van a lograr algo, que el único futuro que les queda si siguen con la violencia va a ser una tumba o una cárcel. (...) Somos los primeros que añoramos un país en paz y vamos a lograr ese país en paz. Por la razón o por la fuerza, pero vamos a lograr un país en paz”²⁷.

El 8 de marzo de 2011, el entonces ministro del Interior, Germán Vargas Lleras, anunció que los indultos solicitados por ciento setenta guerrilleros de las Farc habían sido negados, de acuerdo con un decreto de diciembre de 2010 que estipula “que ninguna persona que esté sindicada de delitos atroces o de lesa humanidad recibirá indultos por los delitos políticos como el de rebelión”²⁸.

Por su parte, el almirante Édgar Cely, comandante de las Fuerzas Armadas, dijo que el conflicto iba a terminar en negociación en la medida en que “una presión militar y policial supremamente fuerte, y del gobierno, debe llevarlos a un punto de no retorno”²⁹. Este optimismo se mantuvo durante todo el mes de marzo, cuando el ministro de Defensa Nacional, Rodrigo Rivera, afirmó que las Farc estaban completamente

acorraladas, “gracias a la política del gobierno del presidente Juan Manuel Santos”³⁰. El ministro agregó que “las Farc están huyendo de una gran ofensiva de las fuerzas públicas. Están confinadas a lugares muy remotos de la geografía nacional, donde históricamente han tenido sus campamentos madre y donde se sienten un poco más a gusto y cómodos por el conocimiento del terreno”³¹. El 31 de marzo el gobierno anunció que los últimos treinta días se habían realizado “650 misiones tácticas, 121 combates y se destruyeron 57 campamentos”³².

La dinámica ofensiva de las Farc y la respuesta por parte del gobierno continuaron durante el segundo y el tercer trimestre de 2011. A mediados de abril fue capturado *Simón Bernate*, uno de los ideólogos de la guerrilla con mayor cercanía al todavía máximo comandante *Alfonso Cano*. Sin embargo, y a pesar de los avances en materia de seguridad, el ex presidente Uribe criticó fuertemente al presidente Santos por haber afirmado, en un viaje a España, que en territorio venezolano ya no había integrantes de las Farc. El ministro de Defensa fue citado en el Congreso para sustentar las afirmaciones de Santos³³.

El 24 de mayo, el Ministerio de Defensa presentó un plan cuyo propósito era haber acabado con la guerrilla y con las Bacrim en 2014. Según la institución, la estrategia, llamada Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad, incluye mejoras significativas en tecnología e inteligencia³⁴.

En la medida en que los ataques guerrilleros se mantuvieron, el 21 de junio Cely cuestionó de nuevo, como es usual por parte de las Fuerzas Armadas, la gestión de la ONU en Colombia y su posición frente a atentados recientes en el departamento del Cauca:

Por qué el señor Cristián Salazar (delegado de la ONU para los derechos humanos en Colombia) no sale a rechazar como representante de la oficina de derechos humanos de la ONU este tipo de acciones terroristas en contra de las personas inocentes de Popayán y otras regiones del país. Uno quisiera que hubiera inmediatamente un pronunciamiento enérgico porque es una ac-

ción de un grupo terrorista en contra del pueblo colombiano. (...) Este reclamo debería ser generalizado en la población colombiana frente a estas organizaciones, que están haciendo un trabajo muy importante, y que están verificando las violaciones de los derechos humanos en el país³⁵.

A principios de julio, una vez más, el ministro Rivera aseguró que el gobierno iba ganando contundentemente la guerra contra la insurgencia e insistió en que el éxito radicaba en que se tratara de un objetivo de carácter nacional y no solo militar y policial³⁶.

Un mes después, el presidente Santos afirmó que la guerrilla estaba cambiando sus estrategias de combate y que para seguir avanzando las fuerzas militares debían ajustarse a esos cambios: “Tenemos que ajustar nuestra doctrina, nuestras operaciones y nuestros procedimientos a ese modo de operar, sin caer en la trampa de restarle eficacia y vigor a las operaciones que seguiremos haciendo contra ellos”³⁷, afirmó.

A mediados de septiembre el mandatario invitó una vez más a los integrantes de las Farc a que se desmovilizaran. En el marco de la reunión del Consejo de seguridad nacional que tuvo lugar en Popayán, capital del Cauca, Santos afirmó que a pesar de los esfuerzos de las Farc de desviar a la fuerza pública, las estrategias de esta última en ese departamento estaban dando resultados positivos y funcionando correctamente³⁸.

Como se dijo, el 4 de noviembre de 2011 el gobierno abatió a *Alfonso Cano*, máximo jefe de las Farc, lo que fue calificado por los medios como uno de los golpes más contundentes a ese grupo guerrillero por parte del estado³⁹. Santos reveló posteriormente los detalles de la operación Odiseo, y dijo que esta contó con la colaboración de algunos miembros de las Farc: “Es el resultado de una operación muy bien planeada e impecablemente ejecutada (...) tuvo una inteligencia muy especial de parte del Ejército Nacional”⁴⁰. En respuesta al ataque, las Farc afirmaron que la muerte de *Cano* no iba a llevar a la desmovilización de los insurgentes y advirtieron que continuarían con la política establecida⁴¹.

Un mes después de la muerte del comandante guerrillero, miembros de ese grupo asesinaron a cuatro uniformados, un miembro del Ejército y tres de la Policía Nacional, tres de los cuales llevaban más de diez años en cautiverio. Frente a esto, la Procuraduría general de la nación solicitó que la guerrilla fuera juzgada por tribunales internacionales, al considerar el episodio como un crimen de guerra:

Estamos ante un crimen de guerra en persona protegida, en rehenes, en secuestrados. Si no se logra judicializar por la institucionalidad colombiana, estos señores que han decidido enfrentar a la sociedad, a nuestra constitución y a nuestra ley tienen que respetar el derecho internacional humanitario dentro del marco de conflicto y por tanto ellos deberán responder⁴², declaró el Procurador general.

La guerrilla dijo que los militares habían muerto debido a un operativo de rescate ejecutado por las Fuerzas Armadas, por lo que la responsabilidad era del gobierno. Las Farc aseguraron también que iban a liberarlos pero que dicho intento se vio frustrado por el intento de rescate⁴³. El general Alejandro Navas, comandante de las Fuerzas Militares, acusó entonces a los guerrilleros de cínicos y afirmó:

Toda la opinión pública sabe que ellos en múltiples ocasiones (las Farc) han emitido comunicados que no se ajustan a la realidad (...) ahora salen a decir que iban a entregar a los secuestrados pero después de que los asesinaron. Esto es una burla a la sociedad⁴⁴.

El 1 de diciembre, las Farc enviaron una carta en la que anunciaron su intención de retomar el proceso de liberaciones, y aseguraron:

seguiremos explorando con ustedes todas las vías que nos puedan conducir a este noble propósito y a concretar, en el marco de la nueva situación generada, y en cumplimiento de la voluntad del inolado comandante *Alfonso Cano*, la liberación unilateral de los prisioneros de guerra que en misiva anterior les anunciamos, a pesar de que algunos de ellos cayeron en el insensato intento de rescate militar⁴⁵.

Sin embargo, una vez más, Santos mostró dudas sobre las verdaderas intenciones de la guerrilla, y declaró que las Fuerzas Armadas continuarían con las ofensivas militares hasta que las Farc liberaran unilateralmente a los once militares y

policías secuestrados. Tal como en febrero, el presidente pidió más acciones y menos palabras, y reiteró que mantenía la orden, al ministro de Defensa y a los comandantes de las Fuerzas Armadas, de continuar con los ataques contra la insurgencia⁴⁶:

Yo digo: si hay voluntad, se dialoga, porque eso es lo que quiere el pueblo colombiano y eso es lo sensato: acabar este conflicto de 47 años. Pero necesitamos demostraciones fehacientes que nos puedan convencer a todos los colombianos de que sí hay voluntad. De otra forma, tenemos que seguir perseverando con la eficacia que ustedes le han impuesto a este deber de nuestra fuerza pública de combatir la inseguridad en todas sus manifestaciones⁴⁷.

Días después el presidente anunció la creación de cuatro unidades especiales, cuya labor sería la de perseguir a los mandos medios de la guerrilla de las Farc y adelantar operaciones en los departamentos de Arauca, Cauca, Nariño y Norte de Santander⁴⁸.

A principios de enero de 2012, el nuevo comandante de Estado mayor central de las Farc-EP, *Timochenko*, envió un comunicado en el que propuso al gobierno que la guerrilla y el gobierno se sentaran a dialogar⁴⁹. En respuesta al comunicado, Camilo Gómez, alto Comisionado para la Paz durante el gobierno del presidente Andrés Pastrana (1998-2002), dijo que para que eso sucediera las Farc tendrían que suspender el secuestro por completo y agregó que las conversaciones debían realizarse en el exterior⁵⁰. El 23 de enero comenzó a ponerse en marcha la estrategia Espada de honor, cuyo propósito es el de “darle la estocada final los principales generadores de violencia en el país”⁵¹.

A mediados de marzo, en una operación conjunta entre el CTI (Cuerpo Técnico de Investigaciones, de la Fiscalía General de la Nación), la Interpol, la Dijín, de la Policía Nacional, y la fuerza pública venezolana, se logró capturar a William Alberto Chitiva, *Marquetaliano*, uno de los fundadores de las Farc; pocos días después cayeron tres cabecillas del grupo guerrillero durante un bombardeo en el departamento del Meta. Según

el sucesor de Rivera en el ministerio de Defensa, Juan Carlos Pinzón,

Este es un reflejo de la revisión estratégica que hemos realizado durante los últimos meses y estamos viendo una sucesión de acciones en las que han sido neutralizados 100 miembros de las estructuras de las Farc, entre bajas, capturados y desmovilizados⁵².

Por su parte, Óscar Naranjo, director General de la Policía Nacional, agregó que

este es el resultado de haber quebrado una lealtad terrorista. Este tipo de resultados debe generar confianza en los colombianos y asegurar que vamos por el camino indicado para lograr la paz en Colombia a partir de la acción contundente contra el delito⁵³.

El 28 de abril de 2012 cayó en poder de las Farc el periodista francés Roméo Langlois, mientras acompañaba al Ejército colombiano en una operación rutinaria contra el narcotráfico que se convirtió en un combate con la guerrilla. El acompañamiento de periodistas en este tipo de operativos no ha estado exento de polémica. Sin embargo, una vez liberado el comunicador por las Farc, el 30 de mayo, el ministro de Defensa afirmó que dichos acompañamientos se mantendrían en la medida en que ello hace parte del derecho a la libertad de prensa⁵⁴. Las declaraciones de Langlois sobre la naturaleza del conflicto colombiano produjeron incomodidad en el gobierno por su condescendencia y, en algunos casos, por la simpatía percibida con el movimiento insurgente.

Finalmente, en junio de 2012, el Ministerio de Defensa presentó los resultados de la nueva Estrategia de seguridad. En el reporte se explica que, a partir de 2008, las Farc adoptaron nuevas estrategias de combate entre las cuales se encuentran, por ejemplo, el repliegue hacia las áreas base, un retroceso hacia la guerra de guerrillas y el uso sistemático de minas anti personales⁵⁵. El informe intenta hacer una diferenciación entre las AUC y las Bacrim y afirma que estas últimas, más las nuevas formas de combatir del ELN y de las Farc, obligaron a Comité de revisión estratégica integral (Crei) a revisar la estrategia estatal ya existente, por orden del ministro de Defensa y de los altos mandos militares⁵⁶.

Los resultados de este rediseño fueron positivos frente a los resultados de 2011: la tasa de homicidios de civiles llegó a ser la más baja de los últimos veintisiete años y disminuyó mucho el número de víctimas de masacres, el secuestro extorsivo y la piratería terrestre⁵⁷. En el caso de las Farc, el porcentaje de capturas frente al año anterior aumentó 72% y los muertos en combate en 39%. En el de las Bacrim, las capturas aumentaron 7%⁵⁸. Así mismo, se incrementó en 8% la cocaína incautada en comparación con 2011⁵⁹.

Al comparar lo corrido de 2012 con lo sucedido durante 2011, los resultados en lo que concierne a las Farc han sido positivos. Sin embargo, son muy inferiores frente a los de 2008 y 2009. Esto es aún más visible en el caso del ELN. En cuanto a las capturas y dadas de baja de integrantes de las Bacrim, 2011 y los cinco primeros meses de 2012 muestran los mejores resultados alcanzados hasta ahora por la estrategia gubernamental⁶⁰.

1.2 GUERRA CONTRA LAS DROGAS

Después de un poco más de diez años consecutivos de recibir ayuda sistemática por parte de Estados Unidos en materia de lucha contra el narcotráfico, Colombia debió reorientar sus políticas en la medida en que, una vez más, hubo un recorte en el flujo de los recursos destinados al plan Colombia. Como se verá, aun cuando el gobierno colombiano insistió en que esta reducción se debía en parte al éxito de las operaciones que hasta ahora se habían realizado, siguió intentando mantener altos niveles de cooperación con el país del norte. Durante este periodo tuvieron mayor protagonismo el debate sobre la legalización o despenalización de las drogas y la posición discursiva del presidente, aun cuando la posición del país en foros internacionales no cambió.

En enero de 2011 Colombia anunció que asumiría el costo de las aspersiones de glifosato, decisión que hizo parte del comienzo del proceso de nacionalización del plan Colombia. Lo anterior significó que Estados Unidos continuaría re-

duciendo la ayuda que le había venido enviando para este efecto. Sin embargo, el director de la Policía Nacional, general Óscar Naranjo, aseguró que la cooperación entre ambos países en materia de lucha contra las drogas se mantendría y afirmó:

En esta oportunidad y sin triunfalismos pero basado en hechos que son incontrovertibles, las reducciones que se han dado en el país en materia de oferta de drogas registramos en este momento la menor cifra de hectáreas cultivadas con arbustos de coca en los últimos 14 años. Registramos según Naciones Unidas y también el Centro nacional contra el crimen de Estados Unidos la menor producción de toneladas métricas de coca⁶¹.

Naranjo agregó que Santos y Gil Kerlikowske, el zar antidrogas estadounidense, se reunirían para discutir la agenda de los dos países en la materia: “Se tratará además una agenda que incluye temas de prevención y educación para decir no a las drogas y toda una agenda que implica la articulación colombiana de cara a este reto y propósito nacional de tener a Colombia como un territorio libre de drogas”⁶², aseveró el general. El funcionario estadounidense aseguró por su parte:

Mientras trabajamos nuestros problemas de presupuesto no va a haber acciones en contra de nuestro apoyo al plan Colombia y en contra de la continuación de esa ayuda. Sin embargo, hay que tener en cuenta programas como la prevención y rehabilitación que son programas menos costosos que tienen verdadero éxito⁶³.

El entonces ministro de Defensa, Rodrigo Rivera, señaló a su vez que “la reducción en Colombia es muy sensible. Poco a poco hemos logrado nuestro objetivo de hacer de Colombia un territorio inviable para las drogas ilícitas”⁶⁴.

Un mes después los gobiernos de Colombia y El Salvador firmaron una alianza en materia de cooperación para la lucha contra el narcotráfico, cuyo propósito es el asesoramiento de Colombia en todo lo relacionado con la seguridad y las drogas. El canciller salvadoreño indicó que “se establecieron algunos mecanismos que van a permitir el intercambio de expertos. Ya en el corto plazo, en unos quince días, según entiendo,

viaja una misión de expertos colombianos en materia de seguridad y también se avanzó en la posibilidad del centro de capacitaciones en materia de lucha contra el narcotráfico”⁶⁵. Enfatizó además en la necesidad de reforzar la cooperación internacional en este sentido. Este fue uno de los múltiples intentos del gobierno nacional para demostrarle a la comunidad internacional que Colombia constituye un caso exitoso en la lucha contra el narcotráfico, un caso para mostrar y un ejemplo a seguir en esa materia.

El 1 de marzo de 2011, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupeficientes (Jife) anunció que, en la reunión que tuvo lugar en Viena entre el 31 de enero y el 4 de febrero, decidió que Colombia ya no estaba en la lista de observación o lista negra del narcotráfico, gracias a que el país había presentado “buenos resultados en la lucha antidrogas”⁶⁶. Sin embargo, sostuvo que de todas formas mantendría su vigilancia en la medida en que “sigue siendo el mayor productor mundial de cocaína, con más de 400 toneladas de alcaloide calculadas para 2010”⁶⁷. Al respecto, Camilo Uribe, uno de los expertos de la junta del Jife que participó en esta decisión, aseguró que “no quiere decir que desaparezca el cultivo, el tráfico y el consumo; quiere decir que se han fortalecido las instituciones, que se ha empoderado la justicia, y que se ha empoderado tanto la reducción de la oferta, como la reducción de la demanda (*sic*)”⁶⁸.

Por otra parte, en materia institucional el ministro del Interior, Germán Vargas Lleras, informó que “se acabará la Dirección de Estupeficientes y que en reemplazo se creará una agencia encargada de la lucha contra las drogas y otra institución, a cargo del Ministerio de Hacienda, administrará los bienes incautados que estén en poder de distintas instituciones como la Dian o la Fiscalía”⁶⁹.

Por esa misma época, el Departamento de Estado de Estados Unidos publicó el informe anual que envía al Congreso sobre lucha contra las drogas. De acuerdo con la agencia EFE:

EE.UU. mantuvo a Colombia como el principal productor y exportador mundial de cocaína y precisó que el 90 por ciento de esta droga incautada en EE.UU. procede de ese país. El cultivo de cocaína en Colombia descendió apenas un 3 por ciento en 2009 y se ubicó en 116.000 hectáreas. A pesar de este volumen de producción, EE.UU. destacó el “significativo progreso” hecho por el gobierno de Colombia en su lucha contra el narcotráfico. En 2010, Colombia continuó sus “agresivos programas de prohibición y erradicación” de los cultivos de drogas, y mantuvo una “fuerte” colaboración en la extradición de personas acusadas de delitos en Estados Unidos. El informe destacó también la “presión” del gobierno colombiano sobre las Farc y el ELN, guerrillas que “aún mantienen un control considerable” sobre las áreas con alta concentración de cultivo de coca y opio. Por último, alertó sobre los peligros de las nuevas “bandas criminales”, que incluyen miembros de antiguos grupos paramilitares que permanecen activos a lo largo de todo el país, “compiendo y a veces colaborando” en el comercio de droga con las Farc⁷⁰.

A finales de marzo, la Dirección Antinarcóticos colombiana anunció que en lo corrido de 2011 la Policía Nacional ya había incautado 80,8 toneladas de droga y erradicado cerca de 28.000 hectáreas de cultivos ilícitos. Así mismo, destruyó seis pistas clandestinas y “la cifra de capturados en operaciones de la Policía Nacional suma 20.141, de los que 20.071 eran colombianos y el resto (70) extranjeros, 43 de ellos con fines de extradición, detalló el general”⁷¹.

A mediados de abril el director de Antinarcóticos, general César Augusto Pinzón, confirmó la captura de seis narcotraficantes durante una operación simultánea en Nueva York y en Colombia, y explicó que “los capturados en Colombia (...), tienen una solicitud de extradición por el distrito Sur de New York, por los delitos federales de narcóticos”⁷². Según el reporte, este grupo se dedicaba al ingreso de cocaína y heroína desde Colombia hacia Estados Unidos y, con esta operación, fue desarticulado por completo en la medida en que los otros doce integrantes habían sido capturados antes en operaciones similares.

El 28 de abril el viceministro del Interior, Aurelio Iragorri, confirmó la intención de liquidar la Dirección Nacional de Estupeficientes. Al respec-

to dijo que “el 30 de mayo se tendrá un borrador del decreto de liquidación, a fin de que circule por las entidades comprometidas y pueda expedirse definitivamente a finales del mes de junio”⁷³; y explicó que en su lugar se crearía una nueva institución. Iragorri anunció además la creación de un nuevo estatuto de estupefacientes:

El gobierno formulará un nuevo estatuto de estupefacientes, cuyos postulados recojan la integralidad de los lineamientos generales de políticas públicas, incluyendo aquellos que hoy están ausentes del esquema de lo que fuera la ley 30 de 1986 y sus modificaciones, derogaciones y reglamentos. El nuevo estatuto deberá recoger también estándares internacionales, jurisprudenciales y de cooperación interinstitucional⁷⁴.

Durante la Conferencia internacional de apoyo a la estrategia de seguridad de Centroamérica que tuvo lugar a finales de junio de 2011, el presidente Santos expuso las experiencias y los métodos de Colombia en la lucha contra el narcotráfico. El mandatario afirmó al respecto:

Tal vez ninguna nación ha sufrido tanto el flagelo del narcotráfico y el crimen organizado como Colombia, el narcotráfico casi que doblegó nuestra democracia y en esa pelea perdimos a nuestros mejores hombres; jueces, policías y periodistas. A punta de golpes fuimos aprendiendo a cómo confrontar este crimen organizado y el tráfico macabro de drogas. Colombia es hoy una democracia fortalecida, pero hace unos años era una democracia doblegada⁷⁵.

Además de insistir en la importancia de la corresponsabilidad internacional, el presidente sugirió la creación del centro regional contra el lavado de activos y aseguró que:

este es el punto de la cadena que más les duele. Ahí, vamos a ser más efectivos, nosotros creamos una unidad de información financiera donde podemos rastrear el dinero de cualquier cuenta sospechosa, hay legislación que obliga a los bancos a darnos información, eso ha sido importante para desvertebrar los carteles de la droga, se puede hacer, lo hemos hecho y Centro América lo debe poner en marcha⁷⁶.

Al día siguiente, el gobierno nacional anunció que presentaría ante el Congreso el proyecto de ley del nuevo estatuto de estupefacientes mencionado. Así mismo, que se modificarían ciertos artículos del Código penal que “buscan

fortalecer y unificar legislación sobre consumo de drogas”⁷⁷; y la implementación de un programa de prevención del consumo de drogas a cargo del Ministerio de Educación Nacional.

El 28 de junio, en el marco de la XIII Reunión de alto nivel del mecanismo de coordinación y cooperación en materia de drogas América Latina y el Caribe con la Unión Europea (ALC-UE), el general Naranjo afirmó que el tráfico de precursores químicos, la proliferación de armas ligeras y el lavado de dinero eran “agujeros negros” en la lucha contra el narcotráfico⁷⁸. De acuerdo con EFE,

“¿Estamos frente a una guerra fracasada?”, se preguntó el general Naranjo, y respondió que, al menos en el caso de su país, que es el primer productor mundial de cocaína, no es así. En la primera década de este siglo, el área de cocales se redujo de 180.000 a 57.000 hectáreas, mientras que la producción de alcaloide pasó de 800-1.000 toneladas métricas a 330-350 toneladas métricas por año, señaló el jefe policial. “Los efectos comienzan a sentirse en los países consumidores”, sostuvo Naranjo, para informar que en las calles estadounidenses el precio de la cocaína ha crecido en los últimos cuatro años un 57 por ciento y la calidad del alcaloide ha pasado del 75 al 43 por ciento⁷⁹.

A principios de julio, las autoridades colombianas y estadounidenses capturaron, en ciudades colombianas, a trece nacionales implicados en el tráfico de heroína y cocaína desde Colombia hacia Estados Unidos a través de México y República Dominicana⁸⁰.

El 21 de julio el gobierno colombiano anunció que durante la visita de Santos a México, a principios de agosto, los dos países firmarían un nuevo tratado de extradición con el propósito de reforzar la cooperación en la lucha contra las drogas. De acuerdo con la información, aunque dicho tratado ya existía desde 1930, tendría cambios fundamentales, como la extradición de connacionales⁸¹. El ministro Vargas Lleras declaró al respecto:

Es un avance fundamental en la lucha contra la criminalidad. Ningún instrumento resulta más importante que la cooperación. Ningún colombiano o mexicano debe pensar que recibirá protección de su estado cuando delinque en el extranjero. (...) En el mundo entero se ha visto

que la extradición es el principal instrumento en materia de cooperación para combatir al terrorismo, el narcotráfico y el crimen transnacional⁸².

Más tarde, durante este mismo mes de julio, se anunció la radicación del nuevo estatuto de estupefacientes (estatuto nacional de drogas y sustancias psicoactivas) mencionado previamente. Sin embargo, dos días después esa radicación se aplazó, debido a que la presidencia de la república iba a revisar el artículo del estatuto en el que se prohibía el consumo de cigarrillo y de licor en espacios públicos tales como parques y plazas.

El 1 de agosto se firmó el tratado bilateral de extradición entre México y Colombia, frente al cual el presidente colombiano afirmó:

Es muy importante en la lucha contra el crimen organizado, porque esa lucha es una lucha global. Y en la medida en que los países tengan instrumentos para no permitir que los delincuentes, los criminales, utilicen cualquier diferencia en su forma de apreciar el problema legalmente, pues vamos a ser más efectivos⁸³.

El mandatario insistió, una vez más, en la necesidad de la cooperación entre Colombia, Centroamérica y el Caribe para lograr mejores resultados en materia de lucha contra las drogas. Todo ello hizo parte de la recientemente creada Estrategia de cooperación internacional en seguridad integral de Colombia, coordinada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa Nacional y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, y ejecutada por la Policía Nacional y las Fuerzas Militares, estrategia que busca brindar asistencia técnica y cooperación internacional en la lucha contra el crimen transnacional organizado. Se trata de un esquema novedoso de cooperación sur-sur que marca un punto de inflexión en la forma en la que el estado colombiano se concibe a sí mismo así como su capacidad de ejercer un papel proactivo en el mundo.

A principios de septiembre, la Dirección antinarcóticos de la Policía Nacional detuvo durante un operativo a quince implicados en el tráfico de drogas. Según el general Luis Alberto Pérez, la red criminal usaba prostitutas para que introdu-

jeran el cargamento de droga en las embarcaciones que salían de Buenaventura hacia Shanghái, Hong Kong, Bélgica y Holanda: “La redada fue lanzada tras un año de investigación, precisó el jefe policial, y resaltó que en el transcurso de las pesquisas se logró detectar embarques con un volumen conjunto de tres toneladas de cocaína y establecer el destino de los alijos”⁸⁴. Por esos mismos días, el Ejército dismanteló en el departamento de Antioquia un laboratorio para la producción de cocaína manejado por el grupo los Urabeños, capturó a cinco personas e incautó cocaína en el golfo de Urabá. La droga estaba en una lancha y fue detectada por la inteligencia de la DEA, que suministró dicha información a las autoridades colombianas.

El ministro Vargas Lleras apeló de nuevo al principio de responsabilidad compartida en materia de lucha contra el narcotráfico. Esta vez ante el Comité político y de seguridad de la Unión Europea. El ministro aseveró: “Tengan la certeza de que cada gesto de colaboración entre nosotros es una vida menos que se pierde en Colombia y una vida menos que se apaga entre el consumo de drogas aquí en Europa”⁸⁵. En este sentido, afirmó que

el gobierno colombiano ha fortalecido la normatividad vigente mediante leyes como la de seguridad ciudadana, en la cual tipifica el tráfico ilegal de precursores de drogas sintéticas y sustancias como la efedrina y la pseudoefedrina. Además, reglamenta el control sobre 40 sustancias químicas adicionales a las que contemplan las convenciones internacionales. Aunque Colombia no es productor de drogas de origen sintético, castigará con penas entre 5 y 30 años de cárcel su tráfico o porte⁸⁶.

En materia de resultados, Vargas Lleras informó que,

entre los años 2000 y 2010, el estado colombiano logró erradicar 1'751.031 hectáreas de cultivos ilícitos; el 78,75% mediante aspersión aérea y el 21,25% con el método de erradicación manual. Entre 2009 y 2010, el área afectada se redujo otras 11.000 hectáreas, o sea un 15%, y alcanzó su nivel más bajo en lo transcurrido del siglo: 62.000 hectáreas con cultivos ilícitos. En materia de cultivos de coca, que constitu-

yen el de mayor producción en el país, más de 1'400.000 hectáreas han sido intervenidas, presentándose, de 2000 a 2009, una reducción del 58,34%. Como consecuencia, el potencial de producción de cocaína ha descendido de 695 toneladas a 350 toneladas en el 2010⁸⁷.

En octubre de 2011, las autoridades incautaron en el departamento del Chocó 546 kilos de cocaína, cuyo valor era de catorce millones de dólares, y detuvieron a ocho personas. Un mes después, los gobiernos de Colombia y de Perú anunciaron una operación conjunta para eliminar 200 hectáreas de cultivos ilícitos en la frontera entre ambos países. En el marco del evento Reforma a la política de drogas que se realizó en Londres, el ministro del Interior aseguró que Colombia estaba dispuesta a repensar el modelo ya existente en términos de lucha contra el narcotráfico:

“Esto lo haremos en la disposición de explorar nuevos caminos sin ningún preconcepto o prejuicio, pero siempre en el entendido que este debate involucre a todos los países y en el marco de un plan internacional coordinado que descarta cualquier acción individual de Colombia, aún la de ser promotor de la iniciativa”⁸⁸, afirmó el ministro. Vargas Lleras resaltó el hecho de que ahora se esté tratando el problema mundial de las drogas sin tabúes y con la mente abierta y señaló que en el mundo existen particularidades para afrontar las consecuencias de la producción, distribución y consumo de drogas. Destacó, por ejemplo, que, en buena parte Europa este tema se quiere tratar como problema de salud pública y agregó que en Latinoamérica es igual pero con el componente adicional de que el narcotráfico compromete la seguridad nacional⁸⁹.

Unos días después y en este mismo contexto, el presidente Santos declaró que, “He dicho en todas las formas posibles que nosotros seguiremos luchando, con todo lo que tenemos, contra el tráfico de drogas, porque para nosotros es un problema de seguridad nacional. Es un problema que tenemos que confrontar con todo lo que tenemos”⁹⁰. Vargas Lleras agregó que Colombia no iba, bajo ninguna circunstancia, a promover o incluso liderar la idea de legalizar la droga:

Hasta cuando una nueva política, a nivel global, promovida por todos los países consumidores y productores se abra paso, nuestro país seguirá redoblando los esfuerzos que viene

haciendo en todos los frentes: interdicción, control a la producción, control al lavado de activos. Nuestra política de lucha sin cuartel contra el fenómeno del narcotráfico no va a cambiar en absolutamente nada por el hecho de que estemos participando de estas deliberaciones⁹¹.

A mediados de diciembre, por medio de la ministra de Relaciones Exteriores, María Ángela Holguín, el gobierno colombiano solicitó al de Bolivia que, en conjunto, aumentaran los esfuerzos regionales en materia de lucha contra el narcotráfico, con el argumento principal de que aun cuando Colombia lograra disminuir sustancialmente el problema, estos esfuerzos eran vanos en la medida en que los actores trasladarían sus actividades hacia otros países si estos últimos lo permitían⁹².

En febrero de 2012 resurgió el debate sobre la legalización de las drogas, en esta ocasión mediante el presidente del Senado, Juan Manuel Corzo, quien afirmó que “a Colombia la dejaron sola con el tema de las drogas. Ese tema se debe llevar a escenarios internacionales y plantearlo en la Unión Interparlamentaria”⁹³. De acuerdo con el diario *El Espectador*, de Bogotá, la razón por la que el senador trajo a colación este asunto fue el recorte de 15% del plan Colombia. Es de anotar que a pesar de ser un recorte generalizado para todos los países de América Latina, los más afectados con esta medida de Estados Unidos fueron México y Colombia⁹⁴.

Durante el periodo previo a la VI Cumbre de las Américas la efectividad de la estrategia actual de lucha contra las drogas también se puso sobre la mesa de discusión. De acuerdo con declaraciones de la ministra Holguín, “definitivamente la lucha contra las drogas no ha sido lo exitosa que debería ser, éste es un tema que los países tienen que conversar y mitigar la posición sobre qué hacer, pero sí que hablen y discutan”⁹⁵.

Aun cuando las declaraciones oficiales de la Canciller, junto con las que había hecho el presidente Santos, mostraron disposición de discutir abiertamente el asunto en el escenario internacional, persistieron las aclaraciones según las

cuales Colombia no abanderaría la iniciativa. En otras palabras, para que Colombia apoyara la legalización de las drogas la iniciativa debería provenir de otros países y ser colectiva: “Mientras el debate de legalización no se dé internacionalmente y con la participación de todos los países, Colombia no tomará ni propondrá ninguna acción individual”⁹⁶, declaró Vargas Lleras.

A pesar de que el recorte de la ayuda estadounidense era claro, luego de una reunión sobre seguridad que sostuvo en Washington, el ministro de Defensa Nacional, Juan Carlos Pinzón, afirmó días después que de todas formas Estados Unidos y Colombia buscarían mayor colaboración:

“El foco es la cooperación entre Colombia y Estados Unidos y cómo Colombia puede ayudar a otras naciones para fortalecer su lucha contra el crimen y cómo Colombia aún requiere algunas capacidades para seguir avanzando. (...) La reducción del Plan Colombia ha venido siendo compensada con recursos colombianos”⁹⁷, señaló el ministro de Defensa.

A finales de febrero de 2012 la Jife presentó su informe de 2011, y explicó, en relación con Colombia, que “el cultivo ilícito del arbusto de coca descendió en todas las zonas productoras principales de Colombia en 2010, erradicándose manualmente un 27% de esta planta o 43.792 hectáreas, mientras otras 101.939 hectáreas se sometieron a fumigación aérea”⁹⁸. En este contexto y justo al mes siguiente, una vez más, Vargas Lleras habló sobre la posición de Colombia frente a la despenalización de las drogas. En esta ocasión, el ministro declaró:

Lo que tiene que ver con la legalización de las drogas, el presidente ha sido muy contundente con esa tesis, y el debate que tendrá lugar pues continúa siendo un debate académico hasta tanto la comunidad internacional no tome una decisión distinta. (...) El temor del gobierno es que al liderar un proceso de despenalización, “se debilite la acción que la Fuerza Pública y lo que el estado colombiano hace para desvertebrar los carteles de las drogas, para combatir todo el proceso de producción, comercialización y exportación de drogas. (...) No se va a tomar ninguna acción que debilite el esfuerzo que hace la Fuerza Pública en esta materia”⁹⁹.

Por su parte, en una entrevista el presidente Santos dijo que era importante abrir la discusión en la Cumbre de las Américas:

Me explico: Si seguimos como vamos en 20 años dónde podemos estar; si nos volvemos mucho más estrictos, es decir, si metemos a la cárcel a todo consumidor de droga en el mundo qué podría pasar; si vamos al otro extremo, si legalizamos, qué podría pasar, cuánto cuesta, qué repercusiones o implicaciones tiene; si nos vamos al intermedio, que es despenalizar el consumo pero seguir persiguiendo a los narcotraficantes; descriminalizar, ¿cómo se puede descriminalizar? Hay que quitarle las utilidades que todas estas bandas criminales están percibiendo. (...) Cuando tengamos un resultado, un consenso sobre alguno de los escenarios, entonces podemos tomar las decisiones políticas. Creo que esa es la metodología que puede facilitar que todo el mundo entre a la discusión¹⁰⁰.

Pocos días después de estas declaraciones, el director de la Policía Antinarcóticos afirmó que en 2012 esperaba romper el récord en materia de erradicación de cultivos ilícitos. Según él, la meta establecida es la de “erradicar 20 mil hectáreas de cultivos ilícitos y asperjar 90.000 hectáreas de coca, todo con el propósito de liberar el territorio nacional de la presencia del narcotráfico”¹⁰¹. El diario *El Espectador* agregó que “según Simci-ONU 2010, por tercer año consecutivo se logró una importante reducción en las hectáreas sembradas con cultivos ilícitos. La más baja en los últimos 15 años con una detección de 56.905 hectáreas”¹⁰².

En el mes de abril y en vísperas de la Cumbre de las Américas, el presidente estadounidense Barack Obama (2009-) dio un fuerte espaldarazo al compromiso colombiano en la lucha contra las drogas y aseguró que Colombia era un excelente aliado para trabajar en intereses comunes, en especial en la lucha contra el narcotráfico. Así mismo, insistió en que Estados Unidos tiene la responsabilidad de reducir la demanda de droga en el mundo y también trabajar para reducir el flujo de armas y dinero a los países de Latinoamérica¹⁰³.

Durante la Cumbre los presidentes participantes anunciaron que le extenderían una pe-

tición a la OEA para que evaluara la lucha contra las drogas en la región¹⁰⁴. De acuerdo con *El Espectador*, el presidente Santos explicó que el asunto había sido debatido,

durante el “retiro” de mandatarios, que tuvo lugar en Cartagena, donde coincidieron “en la necesidad de analizar los resultados de la actual política” que se aplica en las Américas. Los jefes de estado y gobierno, incluido el estadounidense Barack Obama, estuvieron de acuerdo en “explorar nuevos enfoques para fortalecer la lucha y ser más efectivos”. “Y, en ese orden de ideas, hemos dado a la OEA el mandato para que inicie ese proceso”, indicó el presidente. Para Santos lo importante es determinar “si esa política está funcionando, y si hay alternativas que sean más eficaces y menos costosas”, al apuntar que éste es un “paso importantísimo” (...) Pero también dejó claro que “no se trató de un debate sobre legalización de las drogas”. El presidente consideró que “la gran diferencia de esta cumbre es esa, que todos los temas se discutieron”, para expresar además que el problema de las drogas y sus consecuencias “nadie se atrevía a ponerlos sobre la mesa”¹⁰⁵.

Por esa misma época, el ministro de Justicia, Juan Carlos Esguerra, expresó su preocupación por el aumento del consumo drogas ilegales en Colombia. Según el funcionario, el problema principal radica en que además de ser un país productor, Colombia estaba empezando a adquirir también el estatus de consumidor. También en el contexto de este debate sobre la despenalización, el procurador General de la Nación solicitó que se aclararan los términos de la discusión, en la medida en que “de continuar por ese camino eufemísticamente como despenalización pero sabemos que ello no es, vamos rumbo a la legalización del tráfico y la producción”¹⁰⁶.

La primera semana de mayo fue particularmente polémica en materia de lucha contra las drogas. La Cámara de Representantes inició el estudio del proyecto de ley que establece la posibilidad de despenalizar el cultivo de drogas en el país. El representante Hugo Velázquez, quien presentó el proyecto, afirmó que “Colombia enfrentó, no puede negarse, una guerra casi en solitario para tratar de frenar o reducir tal actividad criminal y después de varios lustros de enfrenta-

mientos y al evaluar los resultados de esa lucha, la respuesta al unísono fue fracaso”¹⁰⁷. Frente a esto, la oposición del gobierno fue contundente:

Por eso, Esguerra recordó que como lo ha señalado el presidente Juan Manuel Santos “se está viviendo un tema de inflexión en la lucha contra las drogas”, y aún no es momento de hacer un cambio a esa política. “No es el instante de anticipar un conjunto de normas en este camino (...) esto no se puede trabajar como el Llanero Solitario”, recalcó Esguerra ante los congresistas”¹⁰⁸.

En el mes de junio, el Congreso colombiano legisló en favor de reconocer el problema de las drogas como un asunto de salud pública, y la Corte Constitucional declaró, mediante sentencia C-491/12, la exequibilidad del artículo 11 de la ley de seguridad ciudadana, decidiendo que el porte mínimo de drogas no puede penalizarse¹⁰⁹.

Finalmente, es posible afirmar que a pesar de las declaraciones oficiales del gobierno en las que se presenta a Colombia como caso un exitoso en la lucha contra las drogas, los resultados no muestran lo mismo. De acuerdo con último informe de la ONU:

el área de cultivos de coca aumentó a 64.000 hectáreas en 2011, sea un 3% más que el año anterior. (...) En respuesta al informe de la ONU, el gobierno anunció un nuevo plan para combatir la replantación de cultivos de coca. (...) Esta estrategia involucrará la implementación de fuerzas de seguridad en el área durante y después de la erradicación y se pondrá en marcha la seguridad de alimentos y proyectos de desarrollo para hacer que la erradicación de cultivos se mantenga”¹¹⁰.

Según el reporte, dos tercios de los cultivos se encuentran en los departamentos de Nariño, Guaviare, Putumayo y Cauca¹¹¹. Lo anterior explica por qué el Ministerio de Defensa anunció que su plan se concentraría principalmente en Tumaco (Nariño).

1.3 SEGURIDAD CIUDADANA

El 24 de junio de 2011 el gobierno nacional inició su plan de reforma en este ámbito, promulgando la ley 1453 de seguridad ciudadana, “por

medio de la cual se reforma el Código penal, el Código de procedimiento penal, el Código de infancia y adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad”¹¹². La Policía Nacional, por su parte, desde 2010 ya había puesto en práctica el Plan nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes (PNVCC)¹¹³, una relativamente nueva estrategia de vigilancia, que mostró ser muy exitosa, por lo que durante 2011 se “extendió su implementación a diez distritos especiales y cincuenta municipios priorizados”¹¹⁴. La estrategia consiste principalmente en la cooperación entre la Policía, el sector político administrativo y la ciudadanía en general mediante la asignación de funciones y responsabilidades específicas en un territorio determinado.

En diciembre de 2011 la revista *Semana* lideró un foro sobre la seguridad ciudadana, en el que el alto Consejero presidencial para la convivencia y seguridad ciudadana, Francisco José Lloreda, expuso las tendencias más relevantes en materia de crimen en las ciudades durante ese año:

Las conductas punibles que se priorizan en la iniciativa son los homicidios, hurtos, lesiones, y muertes en accidentes de tránsito. Según Lloreda Mera, Cali, Bogotá, Medellín y Barranquilla, sumadas, aportan más de 30% de los homicidios, 42% del hurto y 41% de lesiones personales del total nacional¹¹⁵.

En el caso de Bogotá, la secretaria de Gobierno, Mariela Barragán, afirmó que la ciudad

tiene la menor tasa de homicidios de las grandes ciudades del país: 20,5 por cada 100.000 habitantes. La tasa de homicidios de Bogotá disminuyó tres puntos con respecto a la presentada en 2010 (23,6) y es muy inferior a la tasa nacional, 38,3 en el 2010. Según la funcionaria, la disminución se puede adjudicar a medidas como la restricción a la venta de licor en tiendas desde las once de la noche¹¹⁶.

En cuanto a Cali, el alcalde de la ciudad “recalcó que su ciudad se encuentra entre las quince más violentas del mundo. Cali presenta una tasa de muertes violentas de 81 por cada 100.000 habitantes, una de las más altas del país”¹¹⁷.

En ese mismo foro, María Victoria Llorente, directora de la Fundación Ideas para la Paz, explicó que mientras el llamado plan cuadrantes había conseguido rebajar los índices de homicidios y de hurto a domicilios, el hurto a personas aumentó.

En mayo de 2012 se dio a conocer el aumento en la presencia de las Farc en los centros urbanos. De acuerdo con información de inteligencia, meses antes de su muerte *Alfonso Cano* habría dado instrucciones de incrementar la infiltración en estas áreas, porque

quería reestructurar las células urbanas en las principales capitales del país. “En cualquier comunicación que interceptábamos de *Cano*, y en los computadores y documentos encontrados en distintos campamentos, supimos que para él, a diferencia de otros miembros del secretariado, la llegada a centros urbanos era una prioridad”. El oficial añadió además: “Y no sólo para el reclutamiento de personas, sino para afectar blancos estratégicos del establecimiento”¹¹⁸.

En el marco de la iniciativa de seguridad ciudadana del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el ya retirado general Óscar Naranjo aseguró que la prioridad de la administración Santos siempre había sido la seguridad¹¹⁹. El acuerdo de cinco años entre Colombia y el BID sobre seguridad ciudadana había sido firmado desde mediados de febrero

aprovechando la experiencia de Colombia en la prevención y reducción de violencia, el BID y el gobierno de ese país trabajarán en programas para el fortalecimiento de las instituciones públicas y en la rehabilitación de personas en conflicto con la ley, entre otras acciones. Se espera identificar entidades públicas que puedan contribuir a la diseminación de conocimiento y otras posibilidades de cooperación sur-sur¹²⁰.

1.4 INSTITUCIONES Y SEGURIDAD: EL ESTADO DE LAS EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES

La preocupación frente al estado de los juicios contra los responsables por las ejecuciones extrajudiciales por parte de las Fuerzas Armadas colombianas se presentó a finales de febrero y a principios de marzo de 2011, cuando un de-

legado de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas afirmó que la justicia ordinaria contaba cada vez con menos apoyo de parte de la justicia penal militar para investigar y resolver los casos de los llamados *falsos positivos*¹²¹.

Según un artículo, el informe de la ONU mostraba que entre 2004 y 2008 hubo 2.500 de estos crímenes, “donde murieron 3.000 ciudadanos y se han producido solo 132 sentencias”¹²², por lo que solicitó que la Fiscalía dispusiera de más personal en las investigaciones. Un mes antes de las denuncias de la ONU, el coronel José Gabriel Castrillón había sido retirado de la misión de Colombia ante la OEA, debido a que era investigado por su supuesta participación en la ejecución de cuatro civiles en 2004¹²³. Días después la Fiscalía envió a juicio a veinticuatro soldados por la muerte de tres civiles en 2005.

Sin embargo, el 1 de junio de 2011 el diario *El Tiempo*, de Bogotá, mostró que los juicios estaban empezando a estancarse por completo. Según el artículo, tanto la Fiscalía como la Procuraduría solicitaron condenar al coronel Wilson Castro, al teniente Eduar Villany, al sargento Jesús Niampira y al soldado Guillermo Pacheco, “por desaparición forzada, homicidio agravado, peculado y falsedad ideológica en documento público, en un proceso que ha tenido al menos seis aplazamientos, que suman meses”¹²⁴.

A lo anterior se le suma el hecho de que para ese entonces, “solo cinco de los sesenta uniformados que en el 2009 fueron detenidos por el mayor escándalo en la historia reciente del Ejército siguen presos. La mayoría recuperó su libertad hace catorce meses, por vencimiento de términos”¹²⁵. Dos días después, un juzgado de Bucaramanga declaró culpables a ocho militares entre quienes estaban los oficiales mencionados¹²⁶. En las semanas siguientes siete militares fueron enviados a juicio por la muerte de tres personas en 2004¹²⁷ y un mayor por la desaparición y muerte de once más en 2007¹²⁸.

Esta situación llevó a un enfrentamiento entre la entonces fiscal General, Viviane Morales,

y la Defensoría Militar (Demil). De acuerdo con ella, los abogados defensores recurrían a prácticas para dilatar los procesos. En una carta dirigida al presidente del Consejo Superior de la Judicatura, Morales afirmó que en los procesos en los que participaba la Demil era una costumbre cambiar sistemáticamente a los abogados para dilatar los procesos en curso: “la dilación injustificada tiene serias implicaciones internacionales, porque se percibe como una falta de interés de las autoridades nacionales para la pronta y cumplida administración de justicia”¹²⁹.

Por medio de un comunicado, la Demil solicitó que la fiscal fuera más precisa en materia de los nombres y las fechas de los abogados presuntamente involucrados en esas prácticas. Así mismo, la acusó de manejo mediático y de violar el derecho fundamental de réplica de los abogados de la institución¹³⁰. No obstante, este tipo de denuncias contra la Demil no provinieron solo de la Fiscalía. Meses antes, el director de la Oficina del Alto Comisionado, además de haber expresado mayor preocupación frente a la lentitud en los procesos de los juicios, había dicho que “existen indicios de que Demil antepone intereses institucionales de las Fuerzas Militares a los derechos de los procesados”¹³¹.

Por esos mismos días, el entonces ministro de Defensa, Rodrigo Rivera, presentó un plan destinado a evitar la continuación de ejecuciones extrajudiciales o *falsos positivos*¹³². Entre las medidas estaba, por ejemplo, que la justicia penal militar monitoreara los casos en materia de violaciones a los derechos humanos y que presentara un informe trimestral¹³³. Frente a esto el vicepresidente Garzón les recordó a las organizaciones defensoras de derechos humanos y de la sociedad civil que denuncian casos de los llamados *falsos positivos* que “el victimario no es el estado sino los grupos armados ilegales”, y reiteró que la consigna del gobierno es “cero tolerancia a estos casos”: “No permitiremos que, para combatir la ilegalidad, terminemos haciendo las mismas prácticas de las organizaciones ilegales”¹³⁴.

En agosto el Tribunal Superior de Medellín, “tumbó una de las pocas condenas que se han

impuesto por ‘falsos positivos’ al dejar en libertad a un oficial, cinco suboficiales y tres soldados que purgaban 30 años de cárcel”¹³⁵. El Tribunal los absolvió al considerar que a lo largo del proceso los testimonios y las circunstancias de los hechos estuvieron viciados.

En octubre de 2011 *El Tiempo* dio a conocer que los procesos de los casos de los *falsos positivos* y de las denominadas *chuzadas* se estarían de nuevo, esta vez por el relevo de catorce jueces de Bogotá. De acuerdo con el artículo, ninguno de ellos “pasó el examen para seguir en su cargo y por eso ya empezaron a entregar sus despachos a los nuevos funcionarios, que se tardarán meses para apenas leer los expedientes, algunos de los cuales tienen miles de folios”¹³⁶. Sin embargo, a finales de ese mismo mes la Fiscalía acusó a quince militares adicionales por el asesinato de dos personas en el departamento de Córdoba en 2006¹³⁷.

Días después el Tribunal Superior de Yopal, departamento del Casanare, emitió la condena más fuerte hasta ese entonces: el reclutador de falsos positivos, “Wilson Rodríguez Mimisica había sido condenado a veintiocho años de prisión, pero se apeló el fallo y el caso llegó al Tribunal de Yopal, que aumentó la pena a sesenta años de cárcel, la máxima existente en Colombia”¹³⁸. Igualmente, ocho militares en Antioquia fueron condenados a veinte años de prisión y a una multa de más de 500 millones de pesos por la ejecución extrajudicial de Sandro Alberto Montoya Mejía¹³⁹.

A mediados de diciembre de ese mismo año otros diecisiete militares fueron condenados por la masacre del Totumo, cerca a la ciudad de Ibagué¹⁴⁰ y, en enero de 2012, doce más fueron acusados por *falsos positivos* y otros seis fueron enviados a juicio en febrero. Así mismo, un coronel fue acusado de la muerte de un soldado para darle “más apariencia de legalidad a un falso operativo militar”¹⁴¹. El 7 de marzo, un ex miembro del Ejército fue sentenciado a treinta y siete años de prisión y a una multa de trescientos salarios mínimos vigentes por coautoría de homicidio en 2006 en un caso de falso positivo¹⁴².

Aunque esta sucesión de acusaciones y condenas es aparentemente un avance en materia de juicios por ejecuciones extrajudiciales, la preocupación de organismos como la ONU frente al asunto resurgió a partir de marzo de 2012. Un informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos aseguró que las ejecuciones extrajudiciales no habían sido eliminadas por completo y declaró que la Oficina en Colombia había observado casos graves de este tipo en Bogotá y en los departamentos de Arauca, Cauca y Cesar. El mismo informe arguyó que las versiones de algunas autoridades militares y administrativas mostraban inconsistencias y recurrían al desprestigio de las víctimas con el propósito de entorpecer a la justicia¹⁴³.

Estos casos deben alertar a las autoridades sobre la necesidad de redoblar sus esfuerzos en la prevención de esta grave violación de los derechos humanos, poniendo énfasis en la implementación efectiva de las medidas introducidas en 2008 con este objetivo. (...) Algunos oficiales del Ejército continúan negando la existencia de las ejecuciones extrajudiciales. Estas actitudes no contribuyen a crear una cultura de repudio de estas violaciones, lo que pone en peligro las garantías de no repetición¹⁴⁴.

Haciendo énfasis en que las violaciones a los derechos humanos no solo provenían de los grupos al margen de la ley, sino también del estado, el informe agregó que

La Oficina en Colombia reitera la obligación de la justicia militar de abstenerse de iniciar investigaciones o reclamar la competencia cuando se han producido hechos que pueden constituir violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. (...) La concesión ilegal de beneficios penitenciarios a miembros del Ejército detenidos en establecimientos o bases militares o condenados por graves violaciones de derechos humanos puede llegar a constituir una forma de impunidad y compromete la responsabilidad del comandante de la instalación militar y de sus superiores¹⁴⁵.

La respuesta del gobierno a las afirmaciones del Alto Comisionado fue tardía pero tajante. En carta enviada a Todd Howland, representante en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones

Unidas para los Derechos Humanos, el ministro de Defensa Nacional, Juan Carlos Pinzón, solicitó que la ONU fuera más clara en relación con los casos de Arauca, Cesar, Cauca y Bogotá mencionados. Según el ministro, las cinco personas que murieron en el Cesar durante junio de 2011 lo hicieron en “una operación legal y legítima del Batallón Especial y Energético y Vial No. 3 y que conforme con los informes del Ejército, estos individuos fueron identificados como integrantes de la banda criminal los Rastrojos”¹⁴⁶. El funcionario también, “cuestionó la cifra de 1.622 casos acumulados por ejecuciones extrajudiciales en Colombia, porque las estadísticas de la Fiscalía, según el ministro, recogen indistintamente cualquier caso de homicidio, persona protegida u homicidio agravado”¹⁴⁷.

Durante ese periodo salió a relucir el debate sobre la reforma al fuero militar. Las organizaciones defensoras de derechos humanos mostraron su preocupación al respecto porque lo consideraban un mecanismo que otorga mayor impunidad a los militares. Por su parte, el comandante de las Fuerzas Armadas, general Navas, aseguró en una entrevista que desde hacía cuatro años no se registraban casos de *falsos positivos*, y que todos los implicados en esos asuntos habían sido condenados o estaban esperando el fallo¹⁴⁸. En cuanto al fuero militar, aseguró que no se trataba de darles privilegios a los soldados, sino de que “las actuaciones de nuestros hombres sean juzgadas por hombres especializados en ese derecho y que conozcan la especialidad militar”¹⁴⁹.

A pesar de las declaraciones del gobierno, a finales de mayo la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) entregó un informe a la Corte Penal Internacional (CPI), en La Haya, solicitándole que investigara a los altos cargos del Ejército Nacional por los casos de falsos positivos que se presentaron entre 2002 y 2008. Según el informe, a pesar de que algunos soldados habían sido llevados a juicio, los altos mandos de las Fuerzas Armadas seguían impunes con respecto a su responsabilidad en las ejecuciones extrajudiciales. De acuerdo con la ONG, “los juicios por

este presunto delito no son llevados a cabo con imparcialidad porque es la justicia penal militar y no la “ordinaria” la que lleva los casos”¹⁵⁰. La aclaración fue necesaria en la medida en que la Fiscalía de la Corte consideró que las autoridades nacionales se encontraban trabajando en ese aspecto. Sin embargo, la Federación aseguró que esas mismas autoridades eran las que dejaban impunes a los militares de altos rangos.

En junio, el ministro de Defensa aseguró que la reforma militar era necesaria para garantizarles la estabilidad jurídica a los soldados. El Senado aprobó en sesión plenaria la reforma en el cuarto de ocho debates, y la segunda vuelta quedó programada para el 20 de julio, cuando inicia sus sesiones. Hubo sesenta y ocho votos a favor y ninguno en contra¹⁵¹. No obstante, su aprobación no ha estado exenta de una fuerte polémica. Así, por ejemplo, según el programa de investigación *Congreso Visible*, el articulado de la reforma contiene dos propuestas esenciales:

La primera, está relacionada con la creación de un tribunal de garantías penales que actuaría como juez de control de garantías en los procesos adelantados contra militares y policías. Dicho tribunal estaría conformado tanto por magistrados de la jurisdicción ordinaria como por miembros de la fuerza pública¹⁵².

La segunda propuesta consistió

en la creación de una comisión de coordinación mixta, que sería la encargada de establecer la jurisdicción competente en casos donde no sea claro si las actuaciones de los miembros de la Fuerza Pública estuvieron relacionadas con la prestación del servicio¹⁵³.

El debate sobre este asunto sigue abierto: por un lado, quienes no apoyan la reforma arguyen que es una forma de otorgarle impunidad a los militares que han incurrido, por ejemplo, en el delito de ejecuciones extrajudiciales. Por el otro, aquellos que están a favor aseguran que es necesaria para ofrecerles seguridad jurídica a los militares.

2. LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL: SEGURIDAD EN LAS FRONTERAS

La defensa de Colombia en sus fronteras está íntimamente relacionada con la lucha contra el narcotráfico y la insurgencia. Como se verá, los éxitos y los fracasos de la administración Santos en esta materia se deben en gran parte a la cooperación con los países vecinos, especialmente con el gobierno ecuatoriano. Es preciso resaltar no obstante que en ese gobierno hubo disenso e incluso disgusto notorio en algunos casos, como en el efecto del paro de transportadores en Colombia sobre la dinámica de la frontera con Ecuador o en el proceso de definición de las fronteras marítimas.

Los problemas fronterizos de la presencia de las Farc, de las bandas criminales y de las redes del narcotráfico, por ser factores intrínsecamente relacionados, requirieron de esfuerzos adicionales por parte de todos los gobiernos vecinos. Por consiguiente, durante 2011 y el primer semestre de 2012 la estabilidad en las fronteras colombianas dependió principalmente del trabajo conjunto entre las autoridades colombianas y las de los gobiernos limítrofes.

La primera semana de 2011 la policía ecuatoriana incautó cerca de una tonelada y media de cocaína en la provincia de Esmeraldas, fronteriza con Colombia¹⁵⁴. Días más tarde el embajador de Colombia en Ecuador, Fernando Arboleda, aseguró que la lucha conjunta contra el crimen era un asunto prioritario en la agenda de ambos países. El diplomático afirmó al respecto:

La seguridad es uno de los temas prioritarios en el manejo de las relaciones bilaterales en este momento. (...) ya se encuentran establecidas instancias y organismos de carácter binacional, como la Comisión Binacional Fronteriza (Combifron), que desempeñan tareas conjuntas orientadas a la superación de este aspecto de la seguridad en la zona limítrofe de 720 km¹⁵⁵.

Señaló además que uno de los objetivos principales de ambos estados es controlar la penetración de un país a otro de los grupos subversivos y de la delincuencia común¹⁵⁶.

El 26 de enero se programó una reunión entre el ministro de Defensa de Colombia, Rodrigo Rivera, y Tarek El Aissami, ministro del Interior de Venezuela, cuyo propósito era discutir la política en materia de fronteras entre ambos países y proponer soluciones concretas al problema del crimen organizado presente en la zona¹⁵⁷.

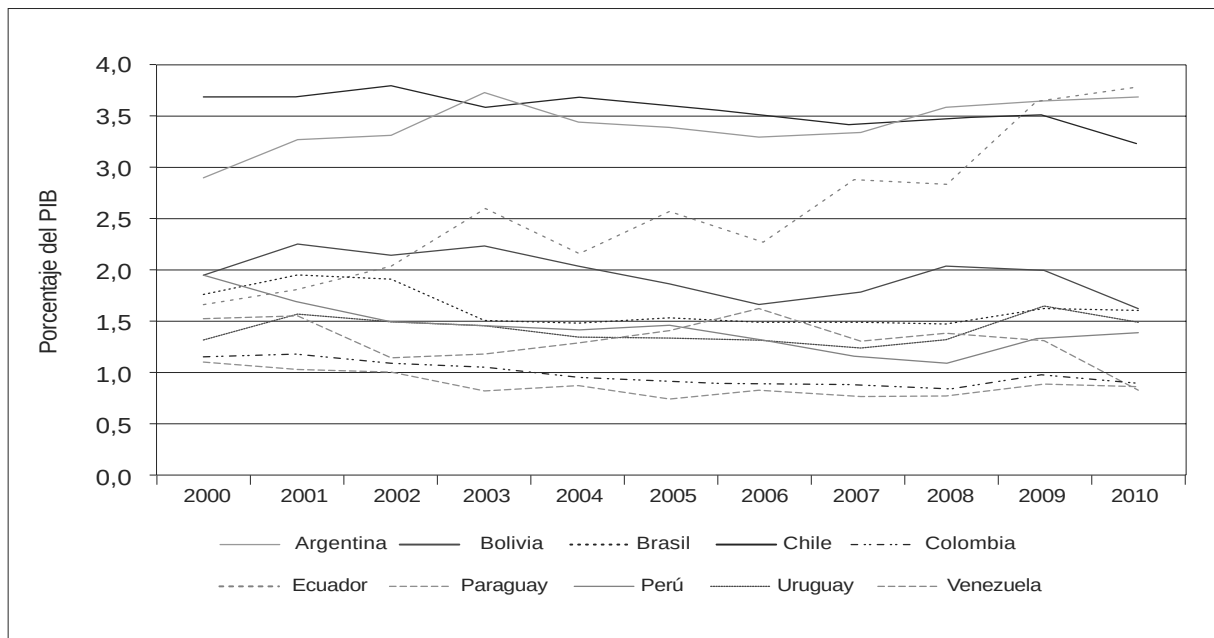
Dos días después el gobierno ecuatoriano anunció que desplegaría ciento veinte efectivos militares más en su frontera con Colombia, y solicitó a Colombia hacer lo mismo, con el propósito de impedir más eficazmente el paso de las Farc a territorio ecuatoriano¹⁵⁸. Así mismo, el presidente Rafael Correa (2007-2009; 2009-) anunció una mejora significativa en la protección de fronteras¹⁵⁹, gracias a la utilización de aviones supersónicos de origen sudafricano. El 5 de febrero, las autoridades colombianas “hallaron minas anti persona y 900 kg de explosivos que guerrilleros de las Farc habían escondido en un paraje selvático cercano a la frontera con Ecuador”¹⁶⁰.

El gráfico 1 muestra como Ecuador ha incrementado sustancialmente su gasto militar, comparado con otros países de la región, con el objeto de asegurar su frontera con Colombia y evitar así incidentes como la invasión colombiana a Angostura en marzo de 2008, que produjo la muerte de *Raúl Reyes*, miembro del secretariado de las Farc.

A mediados de febrero de 2011, el secretario general de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, expresó mayor preocupación frente a los más de cincuenta mil refugiados colombianos que se encontraban entonces en la frontera entre Colombia y Ecuador. Así mismo, le agradeció al presidente Correa por su cooperación con la agencia Acnur en materia de atención a los desplazados por la violencia en Colombia, y este último reiteró su compromiso con la causa¹⁶¹.

El 28 de febrero, el ministro colombiano Rivera y su homólogo ecuatoriano, Javier Ponce, se reunieron para revisar en detalle la agenda bilateral en materia de seguridad fronteriza. Días antes se habían reunido también los cancilleres,

GRÁFICO 1. GASTO MILITAR DE LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA UNASUR, COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2000-2010



Fuente: base de datos del Instituto Internacional para la Paz (Sipri), Estocolmo. Gráfico elaborado por Sandra Borda Guzmán.

quienes discutieron esencialmente asuntos comerciales¹⁶². Mes y medio más tarde, a mediados de abril, salió a la luz un cable en Wikileaks, del 21 de diciembre de 2009, que afirmaba que algunos miembros de las fuerzas armadas ecuatorianas permitían la entrada regular de guerrilleros de las Farc en su territorio para que estos “descansaran” y recibieran asistencia médica y armamento¹⁶³. Cable que aseguró también que esa situación era propiciada por las condiciones precarias en las que se encontraba esa parte de la región en materia de desempleo, que generaban espacios para crear una “economía de contrabando” en ese sector, a pesar del incremento en los esfuerzos del gobierno ecuatoriano en materia de presencia militar¹⁶⁴.

Ese mismo mes de abril la frontera con Venezuela adquirió también protagonismo, en la medida en que varios campesinos colombianos denunciaron ataques deliberados de militares venezolanos a la población civil. El Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia anunció que lideraría las investigaciones sobre los hechos y se trató del “primer incidente en la zona de frontera desde el restablecimiento pleno de las relaciones

entre Colombia y Venezuela en agosto pasado, tras la reunión en Santa Marta de los presidentes Juan Manuel Santos y Hugo Chávez”¹⁶⁵.

El 17 de julio cuatro guerrilleros de las Farc fueron abatidos y otros dos fueron capturados por las autoridades colombianas cerca a la frontera con Venezuela. Así mismo, el ministro de Defensa colombiano informó del bombardeo de dos campamentos de la guerrilla colombiana en el departamento de Arauca¹⁶⁶.

Una semana más tarde, los gobiernos de Colombia y Ecuador firmaron el “memorando de entendimiento que reestructura la Comisión de vecindad ecuatoriano-colombiana”¹⁶⁷, en el que los cancilleres acordaron reestructurar un comité de integración fronteriza con el propósito de “perfeccionar el funcionamiento de la comisión, creada en 1989 y reactivada tras el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre los dos países, señaló la cancillería ecuatoriana en un comunicado. La misión del comité es promover la integración, cooperación y desarrollo binacional, con énfasis en la zona fronteriza”¹⁶⁸. Además, el presidente Correa hizo énfasis en la

necesidad de dejar claramente establecidos, y por escrito, los límites marítimos entre su país y Colombia, afirmando al respecto: “Es realmente preocupante que en el siglo XXI Ecuador no tenga absolutamente legalizados e institucionalizados todos sus límites”¹⁶⁹.

El 3 de agosto, el ministro de Defensa colombiano aseguró que las buenas relaciones con los países vecinos eran esenciales para mantener a las Farc bajo control, y declaró:

la señal es clara: no hay burladeros en las fronteras, no hay territorio donde los criminales de las Farc o delincuentes se puedan esconder porque hoy hay buenas relaciones con los gobiernos de los países vecinos para alcanzarlos con mecanismos de cooperación y someterlos a la justicia (...). Yo quiero resaltar que hay cooperación en la frontera con varios países, no sólo estoy hablando del caso de Venezuela y Ecuador. (...) Lo que venía pasando antes es que los delincuentes utilizaban la frontera para evitar la acción de las autoridades y obviamente los límites de soberanía no permiten a las autoridades de un país operar en territorio vecino, pero hoy podemos hacerlo gracias a la colaboración judicial y de la Fuerza Pública¹⁷⁰.

Para mediados de septiembre, el ejército colombiano había encontrado 1.961 minas anti persona en las fronteras de Colombia con Ecuador y Perú, minas sembradas por el frente 48 de las Farc en el departamento del Putumayo¹⁷¹. A finales de ese mismo mes, los cancilleres de Colombia y Ecuador se reunieron en Ipiales, Colombia, para discutir asuntos de interés común, como el de los refugiados colombianos en territorio ecuatoriano.

Además, los ministros colombianos de Minas y Energía, Mauricio Cárdenas; de Transporte, Germán Cardona; el viceministro de Relaciones Laborales, Javier Parga, y la viceministra de Cultura, María Claudia López, se reunirán con sus homólogos ecuatorianos para afinar los compromisos de sus respectivas carteras¹⁷².

Por esos días el canciller ecuatoriano afirmó que “desde que se inició el nuevo gobierno de Colombia hemos podido apreciar esa especial consideración (...) por esa vocación integracionista y de amistad, de cordialidad en las relaciones entre nosotros”; y su homóloga colombiana

aseguró que la reunión entre ambos países se estaba desarrollando en “un clima de confianza y entendimiento”¹⁷³.

Unos veinte días después se reunieron el fiscal general de Ecuador y el ministro de Justicia de Colombia, reiterando su compromiso con la protección de la frontera entre ambos países en cuanto al tránsito de delincuentes en esa zona. El ministro Esguerra afirmó al respecto:

En el encuentro se analizó cómo podemos utilizar la frontera en beneficio de la justicia de los dos países y que ésta no se utilice a modo de burladero por quienes aspiran a que no haya justicia o allá o aquí. (...) Normalmente los malos suelen creer que las fronteras pueden utilizarse a modo de burladero y lo que queremos es que quede claro que en el caso de la frontera de Ecuador y Colombia, eso no puede ser¹⁷⁴.

El 5 de noviembre el ejército ecuatoriano destruyó tres hectáreas de coca en la frontera con Colombia, en el río Putumayo. Diez días después, el gobierno colombiano, en conjunto con las fuerzas armadas peruanas, anunció que en diciembre acabaría con unas 200 hectáreas de cultivos ilícitos en la frontera entre estos dos países¹⁷⁵.

El 17 de noviembre, el canciller ecuatoriano exhortó al gobierno colombiano a que reforzara la seguridad de los transportadores ecuatorianos en la frontera. Según el comunicado, “no podemos seguir poniendo en riesgo a los camioneros y transportistas ecuatorianos, el asunto está llegando a un nivel insostenible”¹⁷⁶. Con base en este reclamo, el presidente Correa amenazó incluso con retirarse de la CAN si Colombia no reforzaba la seguridad, a lo que el presidente Santos respondió pidiendo públicamente a la Policía que trabajara en reforzar la seguridad de los transportadores en esa zona¹⁷⁷.

Dos días después el mandatario ecuatoriano reiteró su preocupación frente a los ataques constantes por parte de los traficantes de combustibles colombianos en la frontera¹⁷⁸. Y otros dos días más tarde se informó una vez más de su insistencia frente al asunto de la CAN en la

medida en que sostenía que Colombia no cumplía las normas para el libre tránsito en la frontera, lo que afectaba inevitablemente las relaciones comerciales entre ambos países¹⁷⁹. Esta situación se vio agravada por el paro de camioneros colombianos en la frontera, que duró cerca de dos meses, habiendo finalizado el 29 de noviembre de 2011, que se debió a que los transportadores colombianos consideraban injusto que el combustible fuera más barato para los ecuatorianos, lo cual los llevó a cometer actos de violencia en contra de estos¹⁸⁰.

A mediados de diciembre Santos realizó una visita oficial a su homólogo ecuatoriano, como una muestra de la normalización de las relaciones entre ambos países luego de la crisis de 2008. Correa aseguró que Ecuador esperaba al mandatario colombiano “con los brazos abiertos”¹⁸¹. El canciller Patiño, por su parte, afirmó:

Damos vuelta a la página y estamos claros de que es tiempo de seguir construyendo la integración, la amistad entre nuestros dos países, la cercanía entre nuestros dos gobiernos, que es lo que nos interesa ahora. (...) Hemos restablecido las relaciones en su más alto nivel, son extraordinariamente buenas y está claro que lo que sucedió (el bombardeo) en marzo de 2008 sucedió con responsabilidad histórica en otro momento¹⁸².

En la agenda se previó tratar los ataques de los camioneros colombianos a sus pares ecuatorianos, y aun cuando entre ellos en principio habían negociado un acuerdo, los cancilleres afirmaron que “ningún acuerdo privado puede estar por encima de los estados y las normas nacionales y comunitarias”, e instaron al cumplimiento de compromisos oficiales para solucionar las “dificultades que afronta el transporte internacional”¹⁸³.

El 22 de diciembre, el ejército colombiano anunció la captura de cinco guerrilleros de las Farc en la frontera con Ecuador, captura que contó con la colaboración de su contraparte ecuatoriana¹⁸⁴. Casi un mes después, y luego de una reunión en Villa de Leyva (Colombia) con el ministro de Defensa colombiano, Juan Carlos Pinzón, el ministro de Defensa de Ecuador afirmó:

“nosotros siempre hemos reconocido una presencia intermitente de las Farc, ellos entran para descansar, para hacer aprovisionamiento, siempre hemos entendido que existe, por eso tenemos constantemente operativos en la frontera”¹⁸⁵. Durante esa reunión ambos funcionarios discutieron los mecanismos de cooperación en términos de seguridad fronteriza.

El 1 de febrero de 2012 Colombia presentó a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) documentos escritos sobre las fumigaciones de cultivos ilícitos en territorio ecuatoriano. El contencioso había empezado en 2008, con las denuncias presentadas por Ecuador en las que aseguraba que “las aspersiones (por parte de Colombia) ya han causado daños serios a la población, el grano, animales y al medio ambiente natural de la parte ecuatoriana de la frontera, y supone grave riesgo de causar daño en un futuro”¹⁸⁶. Frente a esto, el gobierno ecuatoriano solicitó indemnización a la población afectada. El gobierno colombiano señaló que está dispuesto a ofrecer compensaciones, pero que no ha recibido solicitud alguna por parte de Quito¹⁸⁷.

El 10 de febrero los ministros de Defensa de Colombia y de Venezuela se reunieron y se comprometieron a compartir información relacionada con asuntos de seguridad como lucha contra el narcotráfico, secuestros y extorsiones. Además dijeron que ambos países harían operativos en la frontera para ubicar cultivos ilegales, que según el ministro venezolano, no existen en su país.

A mediados de marzo, las autoridades ecuatorianas capturaron en Ecuador al líder de los Rastrojos, Juan Carlos Calle, y lo deportaron al día siguiente a Colombia, donde fue entregado a la Dijín. El director antinarcóticos de la Policía colombiana señaló que la captura era una muestra de la cooperación entre Colombia y Ecuador en la lucha contra el crimen transnacional.

Ese mismo mes de marzo, los ministros de defensa de Colombia y Panamá anunciaron el desarrollo de un operativo en el que “fueron ubicados y destruidos dos campamentos de las Farc en

territorio panameño”¹⁸⁸. El ministro panameño, José Raúl Mulino, dijo:

En la región del río Tuquesa, se identificaron dos campamentos del frente 57 de las Farc y se ha procedido a la destrucción de estas estructuras clandestinas. Esta acción conjunta hace parte de ese esfuerzo que con Colombia busca que no haya presencia de la guerrilla en nuestro territorio. Panamá hace el esfuerzo para tener nuestro territorio libre de ese grupo narco guerrillero. (...) Tenemos que incorporar en todas nuestras estrategias a esos pueblos marginados de la frontera para activarlos en la vida productiva de nuestras naciones y desconectar así cualquier impulso de colaboración con grupos terroristas o narcotraficantes, que solo pretenden afectar la salud de nuestros pueblos y sobre todo la institucionalidad democrática a través de la corrupción¹⁸⁹.

Su homólogo colombiano aseguró por su parte: “Hemos acordado prestar toda la colaboración al gobierno de Panamá, para entrenar a sus oficiales de los distintos servicios de seguridad pública en cada una de las especialidades y por cada una de las fuerzas miliares y de policía en Colombia”¹⁹⁰.

El 13 de mayo se informó que Ecuador había deportado a Colombia a tres personas sospechosas de pertenecer a las Farc, que habían sido capturadas en territorio ecuatoriano y fueron entregadas a las autoridades colombianas en la frontera amazónica entre ambos países¹⁹¹.

A finales de mayo de 2012, los gobiernos de Colombia y Venezuela, por medio de sus cancilleres, acordaron intensificar y fortalecer la cooperación entre ambos países en materia de seguridad fronteriza. Al respecto,

Maduro (el canciller venezolano) indicó que el de la seguridad fue uno de los temas que abordó junto a su colega en Caracas, adonde viajó Holguín después de que el pasado lunes murieran doce soldados en un puesto militar cercano a la frontera en un ataque de miembros de las Farc que supuestamente ingresaron después en territorio venezolano¹⁹².

La canciller María Ángela Holguín afirmó por su parte:

“Valoramos la cantidad de personal que el presidente Chávez ha decidido que se traslade a la frontera para poderle dar seguridad a la población que tenemos allí. (...) Estamos convencidos y en eso reitero la posición del presidente Juan Manuel Santos que este es un trabajo conjunto de los dos países”, dijo, al subrayar la necesidad de “fortalecer la cooperación” y “seguir caminando en este camino” de “una excelente relación. (...) Esa es la única manera que podemos tener una frontera segura para darle a la población un entorno tranquilo”¹⁹³.

Dos días después de la reunión se conoció que las autoridades de ambos países frustraron un ataque de las Farc en la frontera, al encontrar explosivos de la cuadrilla 59 del grupo subversivo. Frente a esto, “el presidente venezolano, Hugo Chávez, ordenó de inmediato el envío de tropas a la zona limítrofe y aseguró que no permitiría la presencia de grupos armados en su territorio”¹⁹⁴. Durante todo ese mes, las fuerzas armadas de los dos países destruyeron más de treinta pistas ilegales usadas por el narcotráfico¹⁹⁵.

A principios de junio, además de que Colombia y Ecuador firmaron un acuerdo que establecía la frontera marítima entre ambos países, los ministros de transporte anunciaron que le solicitarían a los presidentes Santos y Correa que acordaran la apertura de la frontera de transporte terrestre durante las veinticuatro horas del día, con el fin de promover el turismo y aumentar las relaciones comerciales.

3. CONCLUSIONES: BALANCE DE LA GESTIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN SANTOS EN SEGURIDAD Y DEFENSA

A finales de julio de 2012, la revista *Semana* publicó los resultados de una encuesta que midió cómo evaluaban los colombianos las políticas del presidente Santos en materia de seguridad. Aun cundo en año y medio la aprobación de la gestión del actual mandatario pasó de 80% a 36%¹⁹⁶, y la de su Ministro de Defensa de 50% a 39%¹⁹⁷, el gobierno sostuvo que la administración había sido exitosa en la lucha contrainsur-

gente y contra el narcotráfico. Entre los éxitos relacionados con golpes a los grupos armados ilegales, el ministro Pinzón resaltó la muerte de *Alfonso Cano*, la caída de un poco más de quince jefes de las Farc, tres del ELN y catorce cabecillas de las Bacrim, la captura de más de cinco mil guerrilleros y la muerte de otros mil, y la caída de más de nueve mil integrantes de las Bacrim¹⁹⁸. Estos resultados coinciden sin duda con los resultados de la nueva estrategia de seguridad presentados por el Ministerio de Defensa. Sin embargo, como lo muestran los hechos expuestos, estamos lejos de afirmar que el gobierno de Santos ha logrado neutralizar realmente a las Farc. En efecto, los numerosos ataques por parte de la guerrilla muestran que si bien se ha replegado y debilitado desde los altos mandos, también ha buscado cambiar sus estrategias de ataque y, en algunos casos, ha logrado cumplir con muchos de sus objetivos. Según el reporte de *Semana*, la explicación es que la estrategia del gobierno es muy reciente, por lo que los resultados tardan en llegar, lo que constituye un problema importante para un gobierno en la mitad de su mandato¹⁹⁹.

En materia de lucha contra las drogas, el panorama no es más positivo que el anterior. Como hubo avances, también hubo retrocesos. De un lado, Colombia salió de la lista negra de la Jife, pero, de otro, aún es el principal exportador de cocaína hacia Estados Unidos. Además y según las Naciones Unidas, los cultivos ilícitos aumentaron durante el último año. Finalmente, el discurso de Bogotá y de Washington, según el cual Colombia constituye un caso exitoso en la lucha contra las drogas, discurso que se encuentra en la base del proceso de desprendimiento de Colombia de Estados Unidos y de nacionalización del plan Colombia, dista todavía mucho de hacerse realidad.

Las estadísticas muestran, por el contrario, que la política de seguridad ciudadana sí presenta un leve progreso. Por ejemplo, entre el primer semestre de 2011 y el primero de 2012, en Bogotá disminuyó el número de homicidios en todas las localidades, salvo en Los Mártires. En toda la

ciudad los casos se redujeron 18%²⁰⁰. Sin embargo, al desagregar las razones de los homicidios se puede ver que entre 2011 y 2012 aumentaron los delitos motivados por venganza y llevados a cabo por delincuencia organizada²⁰¹, mientras que los llevados a cabo por la delincuencia común disminuyeron²⁰². Por su parte, el hurto también disminuyó en el país²⁰³.

Aunque la práctica de *falsos positivos* parece haberse erradicado, persisten denuncias por parte de algunos actores internacionales, y en materia de juicios contra los responsables no se observan progresos sustanciales. Aun cuando algunos miembros de las Fuerzas Armadas han sido condenados, de acuerdo con la entonces fiscal general de la nación, Viviane Morales, la mayoría de los procesos han sido obstaculizados y según otras agencias los altos mandos militares han salido impunes. A esto se suma el debate sobre la reforma al fuero militar, en el que sus opositores afirman que la impunidad de los miembros de la fuerza pública que violen derechos humanos va a aumentar; mientras que otros arguyen que es la forma más efectiva para agilizar los procesos.

En el campo internacional, por último, la seguridad en las fronteras colombianas ha conocido altibajos. Mientras la cooperación con los países vecinos ha dado sus frutos en materia de lucha contra el narcotráfico y captura de líderes insurgentes, eventos como el de los enfrentamientos entre transportadores de Colombia y Ecuador han causado disgustos en los mandatarios, y los resultados de la cooperación en materia de seguridad fronteriza con Venezuela no son claros. De hecho, algunos reportes de prensa sugieren todavía que los grupos insurgentes siguen utilizando el territorio venezolano como *safe heaven* cuando son objetivo de las hostilidades de las Fuerzas Armadas colombianas. Por consiguiente, si bien el presidente Santos ha logrado un mayor nivel de diálogo y una mayor institucionalización de sus relaciones con los vecinos, y, en consecuencia, un número significativo de operaciones exitosas en la lucha anti insurgente, estos esfuerzos siguen siendo insuficientes.

NOTAS

- 1 Secretaría del Senado. 2011. Decreto 4057 de 2011 (octubre 31). *Diario Oficial* 48.239 de 31 de octubre de 2011. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto/2011/decreto_4057_2011.html
- 2 EFE. 2011. “Alfonso Cano’ anuncia que las Farc en 2011 multiplicarán “acciones en todo sentido””. *El Espectador*. 7 de enero.
- 3 EFE. 2011. “Alfonso Cano’ anuncia que las Farc en 2011 multiplicarán “acciones en todo sentido””. *El Espectador*. 7 de enero.
- 4 AFP. 2011. “Una niña, entre los muertos por ataque de las Farc a la fuerza pública en Caquetá”. *El Espectador*. 7 de enero.
- 5 *El Espectador*. 2011. “Ejército neutraliza acciones terroristas de Farc en Antioquia y Guaviare”. *El Espectador*. 8 de enero.
- 6 *El Espectador*. 2011. “Ejército neutraliza campo minado de las Farc y destruye complejo cocalero”. *El Espectador*. 9 de enero.
- 7 *El Espectador*. 2011. “Destruídas estructuras clandestinas de bandas criminales y las Farc”. *El Espectador*. 14 de enero.
- 8 *El Espectador*. 2011. “Farc se financian ahora con explotación ilegal de oro”. *El Espectador*. 15 de enero.
- 9 *El Espectador*. 2011. “Gobierno denuncia “alianza diabólica” entre Farc y paras desmovilizados”. *El Espectador*. 20 de enero.
- 10 *El Espectador*. 2011. “Capturan a cabecilla de las Farc en Tolima”. *El Espectador*. 29 de enero.
- 11 *El Espectador*. 2011. “Desmantelan armería de las Farc en el Meta”. *El Espectador*. 14 de febrero. Y *El Espectador*. 2011. “Desmantelan fábrica de explosivos de las Farc”. *El Espectador*. 11 de marzo.
- 12 AFP. 2011. “Ejército decomisa explosivos de Farc en frontera con Ecuador”. *El Espectador*. 5 de febrero. Y *El Espectador*. 2011. “Hallan caleta con explosivos de las Farc en Nariño”. *El Espectador*. 17 de febrero.
- 13 *El Espectador*. 2011. “Rescatan a uno de dos empleados secuestrados por las Farc”. *El Espectador*. 12 de febrero.
- 14 *El Espectador*. 2011. “Tras combates con las Farc capturan a menor de edad”. *El Espectador*. 23 de febrero
- 15 EFE. 2011. “Farc lanzan dos granadas contra instalaciones militares en Putumayo”. *El Espectador*. 13 de marzo.
- 16 EFE. 2011. “Farc lanzan dos granadas contra instalaciones militares en Putumayo”. *El Espectador*. 13 de marzo.
- 17 *El Espectador*. 2011. “Farc asesinan a campesino por negarse al reclutamiento de su hijo”. *El Espectador*. 28 de febrero. AFP. 2011. “Dos muertos deja ataque de las Farc en caravana de Acción Social”. *El Espectador*. 1 de marzo. *El Espectador*. 2011. “Farc lanzaron cilindros bomba contra escuela en Antioquia”. *El Espectador*. 2 de marzo.
- 18 EFE. 2011. “Farc piden a Santos “aprovechar oportunidad” de liberaciones para diálogo”. *El Espectador*. 6 de febrero.
- 19 EFE. 2011. “Gobierno pide a las Farc “menos palabras y más hechos de paz””. *El Espectador*. 7 de febrero.
- 20 EFE. 2011. “Gobierno pide a las Farc “menos palabras y más hechos de paz””. *El Espectador*. 7 de febrero
- 21 EFE. 2011. “Seis guerrilleros de las Farc se entregan voluntariamente”. *El Espectador*. 6 de febrero.
- 22 *El Espectador*. 2011. “Santos califica de farsa actuación de las Farc en liberaciones”. *El Espectador*. 12 de febrero.
- 23 *El Espectador*. 2011. “Gobierno busca alternativas para liberaciones”. *El Espectador*. 14 de febrero.
- 24 EFE. 2011. “Farc niegan haber dado mal coordenadas para liberación de Solórzano y Sanmiguel”. *El Espectador*. 16 de febrero.
- 25 *El Espectador*. 2011. “Gobierno cierra puerta a negociación y diálogo con las Farc”. *El Espectador*. 17 de febrero
- 26 *El Espectador*. 2011. “Al frente noveno de las Farc sólo le quedan 15 hombres”. *El Espectador*. 15 de febrero.
- 27 *El Espectador*. 2011. “Santos le pide a las Fuerzas Militares “el marzo negro de las Farc””. *El Espectador*. 1 de marzo.
- 28 *El Espectador*. 2011. “Gobierno niega 170 indultos a guerrilleros de las Farc”. *El Espectador*. 8 de marzo.
- 29 *El Espectador*. 2011. “Conflicto con las Farc terminará en una negociación: FF.MM”. *El Espectador*. 17 de marzo.
- 30 EFE. 2011. “Las Farc están acorraladas, dice ministro de Defensa”. *El Espectador*. 26 de marzo.
- 31 EFE. 2011. “Las Farc están acorraladas, dice ministro de Defensa”. *El Espectador*. 26 de marzo
- 32 EFE. 2011. “FF.MM. le propinaron un marzo negro a las Farc: Mindefensa”. *El Espectador*. 31 de marzo
- 33 EFE. 2011. “Uribe cuestiona que Santos diga que Farc ya no están en Venezuela”. *El Espectador*. 12 de abril. Y *El Espectador*. 2011. “Gobierno, a defender la tesis de que las Farc no están en Venezuela”. *El Espectador*. 14 de abril.

- 34 *El Espectador*. 2011. "Mindefensa presenta plan de guerra contra las Farc y Bacrim". *El Espectador*. 24 de mayo.
- 35 *El Espectador*. 2011. "FFMM. cuestionan a la ONU por silencio ante atentados de las Farc". *El Espectador*. 21 de junio.
- 36 *El Espectador*. 2011. "Mindefensa dice que vencieron a las Farc en técnicas de combate". *El Espectador*. 6 de julio.
- 37 *El Espectador*. 2011. "Farc cambiaron su estrategia ante los golpes de la Fuerza Pública: Santos". *El Espectador*. 7 de agosto.
- 38 *El Espectador*. 2011. "Farc hacen hostigamientos cobardes: Santos". *El Espectador*. 28 de septiembre.
- 39 *El Espectador*. 2011. "'Alfonso Cano', el cerebro detrás de las Farc". *El Espectador*. 4 de noviembre.
- 40 *El Espectador*. 2011. "Hubo gente de las Farc en operativo contra 'Alfonso Cano' Santos". *El Espectador*. 5 de noviembre.
- 41 *El Espectador*. 2011. "Farc descartan que muerte 'Cano' lleve a paz por vía de desmovilización". *El Espectador*. 6 de noviembre.
- 42 *El Espectador*. 2011. "Cúpula de las Farc debe ser juzgada por tribunales internacionales". *El Espectador*. 28 de noviembre.
- 43 *El Espectador*. 2011. "Farc culpan a Santos de muertes de secuestrados y dicen que iban a liberarlos". *El Espectador*. 29 de noviembre.
- 44 *El Espectador*. 2011. "Comunicados de las Farc demuestran su cinismo: General Navas". *El Espectador*. 30 de noviembre.
- 45 *El Espectador*. 2011. "Farc anuncian intención de reanudar liberaciones". *El Espectador*. 1 de diciembre.
- 46 *El Espectador*. 2011. "Farc mandan muchos mensajes y no dan pruebas reales de paz: Santos". *El Espectador*. 7 de diciembre.
- 47 *El Espectador*. 2011. "Farc mandan muchos mensajes y no dan pruebas reales de paz: Santos". *El Espectador*. 7 de diciembre.
- 48 EFE. 2011. "Crean unidades élite para perseguir mandos medios de las Farc". *El Espectador*. 7 de diciembre.
- 49 Para ver el comunicado completo con los argumentos de *Timochenko*, véase *El Espectador*. 2012. "Farc plantean 'mesa de conversaciones' con el Gobierno". *El Espectador*. 9 de enero.
- 50 *El Espectador*. 2012. "Si se retoman los diálogos con las Farc debe haber una suspensión del secuestro". *El Espectador*. 10 de enero.
- 51 *El Espectador*. 2012. "En marcha plan de guerra 'Espada de honor' para aniquilar las Farc". *El Espectador*. 23 de enero.
- 52 *El Espectador*. 2012. "Tres cabecillas de las Farc cayeron en bombardeo que dejó 36 bajas". *El Espectador*. 26 de marzo.
- 53 *El Espectador*. 2012. "Tres cabecillas de las Farc cayeron en bombardeo que dejó 36 bajas". *El Espectador*. 26 de marzo.
- 54 AFP. 2012. "Ejército seguirá llevando periodistas a operaciones: mindefensa". *El Espectador*. 1 de junio.
- 55 Ministerio de Defensa Nacional. 2012. "Resultados de la nueva estrategia de seguridad. Enero-Mayo 2012". Bogotá. Ministerio de Defensa Nacional. Página 3.
- 56 Ministerio de Defensa Nacional. 2012. "Resultados de la nueva estrategia de seguridad. Enero-Mayo 2012". Bogotá. Ministerio de Defensa Nacional. Página 5.
- 57 Ministerio de Defensa Nacional. 2012. "Resultados de la nueva estrategia de seguridad. Enero-Mayo 2012". Bogotá. Ministerio de Defensa Nacional. Página 8.
- 58 Ministerio de Defensa Nacional. 2012. "Resultados de la nueva estrategia de seguridad. Enero-Mayo 2012". Bogotá. Ministerio de Defensa Nacional. Página 9.
- 59 Ministerio de Defensa Nacional. 2012. "Resultados de la nueva estrategia de seguridad. Enero-Mayo 2012". Bogotá. Ministerio de Defensa Nacional. Página 12.
- 60 Ministerio de Defensa Nacional. 2012. "Resultados de la nueva estrategia de seguridad. Enero-Mayo 2012". Bogotá. Ministerio de Defensa Nacional. Páginas 24 y 26.
- 61 *El Espectador*. 2011. "Colombia comienza a asumir el costo de las operaciones de aspersión". *El Espectador*. 17 de enero.
- 62 *El Espectador*. 2011. "Colombia comienza a asumir el costo de las operaciones de aspersión". *El Espectador*. 17 de enero.
- 63 *El Espectador*. 2011. "El zar de antidrogas estadounidense estará en el país hasta el próximo jueves". *El Espectador*. 18 de enero.
- 64 *El Espectador*. 2011. "El zar de antidrogas estadounidense estará en el país hasta el próximo jueves". *El Espectador*. 18 de enero.
- 65 *El Espectador*. 2011. "El Salvador y Colombia sellan alianza contra narcotráfico y crimen organizado". *El Espectador*. 25 de febrero.
- 66 *El Espectador*. 2011. "Colombia sale de lista negra del narcotráfico". *El Espectador*. 1 de marzo.

- 67 *El Espectador*. 2011. "Colombia sale de lista negra del narcotráfico". *El Espectador*. 1 de marzo.
- 68 *El Espectador*. 2011. "Colombia sale de lista negra del narcotráfico". *El Espectador*. 1 de marzo.
- 69 *El Espectador*. 2011. "Colombia sale de lista negra del narcotráfico". *El Espectador*. 1 de marzo.
- 70 EFE. 2011. "EE.UU. valora lucha antidroga en Colombia y critica a Bolivia". *El Espectador*. 3 de marzo.
- 71 *El Espectador*. 2011. "Policía ha decomisado 80,8 toneladas de droga en lo que va de 2011". *El Espectador*. 28 de marzo.
- 72 *El Espectador*. 2011. "Desarticulada red que enviaba heroína y cocaína a Estados Unidos". *El Espectador*. 15 de abril.
- 73 *El Espectador*. 2011. "En mayo estaría decreto que liquida la Dirección Nacional de Estupefacientes". *El Espectador*. 28 de abril.
- 74 *El Espectador*. 2011. "En mayo estaría decreto que liquida la Dirección Nacional de Estupefacientes". *El Espectador*. 28 de abril.
- 75 Morales, Felipe. 2011. "Santos ofrece 'cátedra' contra el tráfico de drogas". *El Espectador*. 22 de junio.
- 76 Morales, Felipe. 2011. "Santos ofrece 'cátedra' contra el tráfico de drogas". *El Espectador*. 22 de junio.
- 77 *El Espectador*. 2011. "Gobierno creará nuevo estatuto de estupefacientes". *El Espectador*. 23 de junio.
- 78 EFE. 2011. "Colombia ve 'agujeros negros' en la lucha mundial contra el narcotráfico". *El Espectador*. 28 de junio.
- 79 EFE. 2011. "Colombia ve 'agujeros negros' en la lucha mundial contra el narcotráfico". *El Espectador*. 28 de junio.
- 80 EFE. 2011. "Trece detenidos en operativo contra red de narcotráfico". *El Espectador*. 2 de julio.
- 81 AFP. 2011. "México y Colombia renovarán extradición para reforzar lucha antidrogas". *El Espectador*. 21 de julio.
- 82 AFP. 2011. "México y Colombia renovarán extradición para reforzar lucha antidrogas". *El Espectador*. 21 de julio.
- 83 *El Espectador*. 2011. "Colombia y México firmaron acuerdo sobre extradición". *El Espectador*. 1 de agosto.
- 84 EFE. 2011. "Quince detenidos de red que usaba prostitutas para embarque de droga". *El Espectador*. 9 de septiembre.
- 85 *El Espectador*. 2011. "Vargas Lleras pide más colaboración al mundo en lucha antidrogas". *El Espectador*. 13 de septiembre.
- 86 *El Espectador*. 2011. "Vargas Lleras pide más colaboración al mundo en lucha antidrogas". *El Espectador*. 13 de septiembre.
- 87 *El Espectador*. 2011. "Vargas Lleras pide más colaboración al mundo en lucha antidrogas". *El Espectador*. 13 de septiembre.
- 88 *El Espectador*. 2011. "Colombia, partidaria de repensar modelo de lucha contra las drogas". *El Espectador*. 17 de noviembre.
- 89 *El Espectador*. 2011. "Colombia, partidaria de repensar modelo de lucha contra las drogas". *El Espectador*. 17 de noviembre.
- 90 *El Espectador*. 2011. "Nosotros seguiremos luchando contra el tráfico de drogas": Santos". *El Espectador*. 21 de noviembre.
- 91 *El Espectador*. 2011. "Colombia no va a ser ni líder, ni promotor de legalización de la droga". *El Espectador*. 21 de noviembre.
- 92 EFE. 2011. "Colombia pide en Bolivia lucha regional contra el narcotráfico". *El Espectador*. 13 de diciembre.
- 93 *El Espectador*. 2012. "Presidente del Senado revive debate por legalización de droga". *El Espectador*. 13 de febrero.
- 94 EFE. 2012. "EE.UU. recorta ayuda militar y contra el narcotráfico a Latinoamérica". *El Espectador*. 13 de febrero.
- 95 Morales, Felipe. 2012. "El costo de la lucha contra las drogas". *El Espectador*. 14 de febrero.
- 96 *El Espectador*. 2012. "Gobierno no propondrá ninguna acción individual de legalización de droga". *El Espectador*. 14 de febrero.
- 97 *El Espectador*. 2012. "Colombia y EE.UU. coordinan más ayuda antidrogas". *El Espectador*. 24 de febrero.
- 98 EFE. 2012. "Superficie para el cultivo de coca bajó en Colombia: ONU". *El Espectador*. 28 de febrero.
- 99 *El Espectador*. 2012. "Santos no liderará despenalización de las drogas". *El Espectador*. 14 de marzo.
- 100 *El Espectador*. 2012. "Santos no liderará despenalización de las drogas". *El Espectador*. 14 de marzo.
- 101 *El Espectador*. 2012. "Policía espera romper récord en destrucción de cultivos de coca". *El Espectador*. 30 de marzo.
- 102 *El Espectador*. 2012. "Policía espera romper récord en destrucción de cultivos de coca". *El Espectador*. 30 de marzo.
- 103 AFP. 2012. "Estados Unidos tiene la responsabilidad de reducir la demanda de drogas". *El Espectador*. 13 de abril.

- 104 *El Espectador*. 2012. "Presidentes de América acordaron "explorar nuevos enfoques" en lucha anti-droga". *El Espectador*. 15 de abril.
- 105 *El Espectador*. 2012. "Juan M. Corzo insistirá en tocar puertas para legalización de la droga". *El Espectador*. 16 de abril.
- 106 *El Espectador*. 2012. ""Vamos rumbo a la legalización del tráfico y la producción": Procurador". *El Espectador*. 19 de abril.
- 107 *El Espectador*. 2012. "Se abre debate a despenalización de cultivo de drogas en Colombia". *El Espectador*. 7 de mayo.
- 108 *El Espectador*. 2012. "Gobierno, en férrea oposición a despenalización de cultivo de drogas". *El Espectador*. 8 de mayo.
- 109 Galán, Juan Manuel. 2012. "Nuevos retos antidrogas". *El Espectador*. 30 de junio.
- 110 Stone, Hannah. 2012. "Colombia sees first expansion in coca crops in 5 years". *The Pan-American Post*. 26 de julio.
- 111 United Nations Office on Drugs and Crime. 2012. *2011 Colombia coca crop survey shows stable overall situation*. Unodc. 25 de julio
- 112 Congreso de la República de Colombia. 2011. Ley 1453 de seguridad ciudadana. Congreso de la República. 24 de junio de 2011. Disponible en <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley145324062011.pdf>
- 113 González, John, 2011. "El Plan nacional de vigilancia comunitaria por cuadrante y su aporte a la recuperación, mejoramiento y mantenimiento de la seguridad ciudadana". Policía Nacional. 30 de septiembre.
- 114 Alcaldía Mayor de Bogotá. 2012. "Plan nacional de vigilancia comunitaria". Secretaría Distrital de Gobierno. Bogotá.
- 115 *Semana*. 2011. "Seguridad ciudadana: avances y contrastes". *Semana*. 1 de diciembre.
- 116 *Semana*. 2011. "Seguridad ciudadana: avances y contrastes". *Semana*. 1 de diciembre.
- 117 *Semana*. 2011. "Seguridad ciudadana: avances y contrastes". *Semana*. 1 de diciembre.
- 118 Redacción judicial. 2012. "Centros urbanos, nuevo objetivo de las Farc". *El Espectador*. 16 de mayo.
- 119 Gómez Maseri, Sergio. 2012. "Naranjo defiende la política de seguridad del gobierno de Santos". *El Tiempo*. 25 de julio.
- 120 Banco Interamericano de Desarrollo. 2012. "Colombia y BID firman acuerdo sobre seguridad ciudadana". BID. 15 de febrero.
- 121 Gil, Laura. 2011. "Política de ocultamiento". *El Tiempo*. 25 de febrero.
- 122 Nullvalue. 2011. "ONU, alerta por casos de 'falsos positivos'". *El Tiempo*. 11 de marzo.
- 123 Nullvalue. 2011. "Investigado por 'falso positivo' sale de misión de la OEA". *El Tiempo*. 11 de marzo.
- 124 Buitrago Medina, Sair. 2011. "Casi dos años de 'falsos positivos' en Soacha, y sólo un caso avanza". *El Tiempo*. 1 de junio.
- 125 Buitrago Medina, Sair. 2011. "Casi dos años de 'falsos positivos' en Soacha, y sólo un caso avanza". *El Tiempo*. 1 de junio.
- 126 Nullvalue. 2011. "Primer fallo por 'falsos positivos' de Soacha". *El Tiempo*. 4 de junio.
- 127 Redacción Justicia. 2011. "A juicio, 7 militares por falsos positivos en Sur de Bolívar". *El Tiempo*. 14 de junio.
- 128 Redacción Justicia. 2011. "Oficial irá a juicio por caso de 'falsos positivos' en Tolúviejo". *El Tiempo*. 5 de julio.
- 129 Redacción Justicia. 2011. "Demil pidió a Fiscal que aclare sus señalamientos en falsos positivos". *El Tiempo*. 31 de mayo.
- 130 Redacción Justicia. 2011. "Demil pidió a Fiscal que aclare sus señalamientos en falsos positivos". *El Tiempo*. 31 de mayo.
- 131 Gil, Laura. 2011. "Política de ocultamiento". *El Tiempo*. 25 de febrero.
- 132 Redacción Justicia. 2011. "Ministro de Defensa presenta plan para desterrar 'falsos positivos'". *El Tiempo*. 13 de junio.
- 133 Nullvalue. 2011. "Plan para evitar 'falsos positivos'". *El Tiempo*. 14 de junio.
- 134 Nullvalue. 2011. "Plan para evitar 'falsos positivos'". *El Tiempo*. 14 de junio.
- 135 Nullvalue. 2011. "Se cae condena por caso de 'falsos positivos'". *El Tiempo*. 25 de agosto.
- 136 Redacción Justicia. 2011. "Relevo de jueces estancaría casos como las chuzadas y falsos positivos". *El Tiempo*. 12 de octubre.
- 137 *Portafolio*. 2011. "Acusan a 15 militares por 'falsos positivos'". *Portafolio*. 31 de octubre.
- 138 Nullvalue. 2011. "60 años a reclutador de 'falsos positivos'". *El Tiempo*. 17 de noviembre.
- 139 Redacción Justicia. 2011. "Condenan a ocho militares por 'falso positivo' en Antioquia". *El Tiempo*. 15 de noviembre.
- 140 Niccon. 2011. "Condenan a 17 militares por 'falsos positivos'". *El Tiempo*. 21 de diciembre.

- 141 Nullvalue. 2012. "Acusan a coronel por muerte de soldado en 'falso positivo'". *El Tiempo*. 17 de febrero.
- 142 Nullvalue. 2012. "Pena de 37 años por 'falso positivo'". *El Tiempo*. 7 de marzo.
- 143 EFE. 2012. "ONU denuncia que 'falsos positivos' no han cesado en Colombia". *El Tiempo*. 20 de marzo.
- 144 EFE. 2012. "ONU denuncia que 'falsos positivos' no han cesado en Colombia". *El Tiempo*. 20 de marzo.
- 145 EFE. 2012. "ONU denuncia que 'falsos positivos' no han cesado en Colombia". *El Tiempo*. 20 de marzo.
- 146 Nullvalue. 2012. "Mindefensa niega nuevos 'falsos positivos'". *El Tiempo*. 25 de abril.
- 147 Nullvalue. 2012. "Mindefensa niega nuevos 'falsos positivos'". *El Tiempo*. 24 de abril.
- 148 Mercado, Juan Guillermo. 2012. "General Navas dice que no hay nuevos casos de 'falsos positivos'". *El Tiempo*. 25 de abril.
- 149 Mercado, Juan Guillermo. 2012. "General Navas dice que no hay nuevos casos de 'falsos positivos'". *El Tiempo*. 25 de abril.
- 150 EFE. 2012. "Piden a la CPI investigar a mandos del Ejército por 'falsos positivos'". *El Tiempo*. 30 de mayo.
- 151 Redacción Política. 2012. "Mindefensa, 'satisfecho con apoyo masivo a reforma del fuero militar'". *El Tiempo*. 6 de junio.
- 152 Congreso Visible. 2012. *Boletín N° 24*. Congreso Visible, mayo de 2012. Página 3.
- 153 Congreso Visible. 2012. *Boletín N° 24*. Congreso Visible, mayo de 2012. Página 3.
- 154 *El Espectador*. 2011. "Ecuador decomisa 1,5 toneladas de cocaína en frontera con Colombia". *El Espectador*. 7 de enero.
- 155 EFE. 2011. "Combatir el crimen es prioritario en relación Colombia-Ecuador". *El Espectador*. 17 de enero.
- 156 EFE. 2011. "Combatir el crimen es prioritario en relación Colombia-Ecuador". *El Espectador*. 17 de enero.
- 157 *El Espectador*. 2011. "Colombia y Venezuela evaluarán seguridad de frontera". *El Espectador*. 23 de enero.
- 158 EFE. 2011. "Ecuador despliega dos nueva unidades militares en la frontera con Colombia". *El Espectador*. 28 de enero.
- 159 EFE. 2011. "Ecuador destaca mejora en equipamiento para seguridad fronteriza". *El Espectador*. 4 de febrero.
- 160 AFP. 2011. "Ejército decomisa explosivos de Farc en frontera con Ecuador". *El Espectador*. 5 de febrero.
- 161 AFP. 2011. "ONU preocupada por refugiados en frontera colombo-ecuatoriana". *El Espectador*. 14 de febrero.
- 162 EFE. 2011. "Ministros de Defensa Colombia y Ecuador revisan plan de seguridad fronteriza". *El Espectador*. 28 de febrero.
- 163 EFE. 2011. "Corrupción en Ecuador permite presencia de Farc en frontera: Wikileaks". *El Espectador*. 15 de abril.
- 164 EFE. 2011. "Corrupción en Ecuador permite presencia de Farc en frontera: Wikileaks". *El Espectador*. 15 de abril.
- 165 EFE. 2011. "Investigan denuncias sobre disparos de guardia venezolana en frontera". *El Espectador*. 20 de abril.
- 166 EFE. 2011. "Abatidos cuatro guerrilleros de Farc en frontera de Colombia con Venezuela". *El Espectador*. 17 de julio.
- 167 AFP. 2011. "Colombia y Ecuador reestructurarán comité de integración fronteriza". *El Espectador*. 25 de julio.
- 168 AFP. 2011. "Colombia y Ecuador reestructurarán comité de integración fronteriza". *El Espectador*. 25 de julio.
- 169 EFE. 2011. "Ecuador quiere establecer límites marítimos con Colombia". *El Espectador*. 25 de julio.
- 170 *El Espectador*. 2011. "Buenas relaciones con vecinos impiden a Farc usar fronteras como burladeros". *El Espectador*. 3 de agosto.
- 171 EFE. 2011. "Casi 2.000 minas antipersona han sido halladas en frontera de Colombia, Ecuador y Perú". *El Espectador*. 18 de septiembre.
- 172 EFE. 2011. "Cancilleres de Ecuador y Perú se reunirán en Ipiales". *El Espectador*. 28 de septiembre.
- 173 EFE. 2011. "Hay un espíritu de hermandad entre Colombia y Ecuador: canciller Patiño". *El Espectador*. 29 de septiembre.
- 174 *El Espectador*. 2011. "Ecuador ratifica compromiso con Colombia de no tránsito de delincuentes". *El Espectador*. 18 de octubre.
- 175 *El Espectador*. 2011. "Colombia y Perú acabarán con 200 hectáreas de coca en la frontera". *El Espectador*. 15 de noviembre.
- 176 EFE. 2011. "Insostenible", situación de transporte en frontera colombo-ecuatoriana". *El Espectador*. 17 de noviembre.
- 177 EFE. 2011. "Insostenible", situación de transporte en frontera colombo-ecuatoriana". *El Espectador*. 17 de noviembre.
- 178 AFP. 2011. "Nuestros soldados tienen miedo": Correa". *El Espectador*. 19 de noviembre.

- 179 EFE. 2011. "Colombia y Ecuador analizarán con la CAN su libre tránsito terrestre". *El Espectador*. 21 de noviembre.
- 180 EFE. 2011. "Finaliza paro de camioneros en la frontera colombo-ecuatoriana". *El Espectador*. 30 de noviembre.
- 181 EFE. 2011. "Ecuador se vestirá de gala para recibir al presidente de Colombia". *El Espectador*. 17 de diciembre.
- 182 Piedra, Santiago. 2011. "Santos visitará Quito cuatro años después de ordenar incursión en Ecuador". *El Espectador*. 18 de diciembre.
- 183 Piedra, Santiago. 2011. "Santos visitará Quito cuatro años después de ordenar incursión en Ecuador". *El Espectador*. 18 de diciembre.
- 184 *El Espectador*. 2011. "Capturan cinco guerrilleros de las Farc en frontera con Ecuador". *El Espectador*. 22 de diciembre.
- 185 *El Espectador*. 2012. "Ecuador reconoce presencia intermitente de Farc en su territorio". *El Espectador*. 13 de enero.
- 186 EFE. 2012. "Colombia presenta ante la CIJ datos sobre disputa con Ecuador por fumigación". *El Espectador*. 1 de febrero.
- 187 EFE. 2012. "Colombia presenta ante la CIJ datos sobre disputa con Ecuador por fumigación". *El Espectador*. 1 de febrero.
- 188 *El Espectador*. 2012. "Destruyen dos campamentos de las Farc en Panamá". *El Espectador*. 28 de marzo.
- 189 *El Espectador*. 2012. "Destruyen dos campamentos de las Farc en Panamá". *El Espectador*. 28 de marzo.
- 190 *El Espectador*. 2012. "Destruyen dos campamentos de las Farc en Panamá". *El Espectador*. 28 de marzo.
- 191 *El Espectador*. 2012. "Deportados tres presuntos guerrilleros de las Farc detenidos en Ecuador". *El Espectador*. 13 de mayo.
- 192 *El Espectador*. 2012. "Venezuela y Colombia acuerdan intensificar apoyo militar en la frontera". *El Espectador*. 24 de mayo.
- 193 *El Espectador*. 2012. "Venezuela y Colombia acuerdan intensificar apoyo militar en la frontera". *El Espectador*. 24 de mayo.
- 194 *El Espectador*. 2012. "Frustran ataque de Farc en frontera con Venezuela". *El Espectador*. 26 de mayo.
- 195 *El Espectador*. 2012. "Destruyen 36 pistas clandestinas en frontera con Venezuela". *El Espectador*. 31 de mayo.
- 196 *Semana*. 2012. "Qué pasó con la seguridad". *Semana*. 28 de julio.
- 197 *Semana*. 2012. "Qué pasó con la seguridad". *Semana*. 28 de julio.
- 198 *Semana*. 2012. "Qué pasó con la seguridad". *Semana*. 28 de julio.
- 199 *Semana*. 2012. "Qué pasó con la seguridad". *Semana*. 28 de julio.
- 200 Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana. 2012. *Balance de homicidios enero-junio, años 2011-2012*. Bogotá D.C. Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá.
- 201 Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana. 2012. *Caracterización homicidio. Enero-mayo. Comparando 2011 y 2012*. Bogotá D.C. Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá.
- 202 Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana. 2012. *Caracterización homicidio. Enero-mayo. Comparando 2011 y 2012*. Bogotá D.C. Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá.
- 203 *Semana*. 2012. "Qué pasó con la seguridad". *Semana*. 28 de julio.

EL MODELO ECUATORIANO DE SEGURIDAD INTEGRAL

GRUPO DE TRABAJO EN SEGURIDAD REGIONAL (ILDIS-FES)

1. DEL FRENTE EXTERNO A LA SEGURIDAD INTERNA

En el último decenio, la política de seguridad ecuatoriana estuvo orientada al sector de la defensa, condicionada, por un lado, a enfrentar los efectos del plan Colombia y las tensiones armadas en frontera norte; y, en una perspectiva institucional, por las demandas de modernización ministerial, el ajuste del marco normativo y la reestructuración de las Fuerzas Armadas en función de los nuevos escenarios nacionales, regionales e internacionales.

En este contexto, la política de defensa y las proyecciones de la política exterior ecuatoriana se aproximaron, desde los foros regionales posteriores a la Conferencia de seguridad hemisférica realizada en México en mayo de 2002, hasta la agenda subregional de la Unasur (Unión de Naciones Suramericanas) y la conformación del Consejo de defensa suramericano, en el que Ecuador ejerció un rol protagónico desde la presidencia pro tempore del organismo.

A partir de 2011, con posterioridad a la asonada policial de noviembre de 2010, la política de seguridad ecuatoriana se ha desplazado progresivamente hacia el ámbito de la seguridad interna, lo que devino en una orientación privilegiada durante 2012, en el marco de aplicación del Plan nacional de seguridad integral.

En este giro gravitan un conjunto de factores y circunstancias vinculadas al nuevo ambiente de distensión en la relación vecinal con Colombia, mientras que en el país afloran situaciones de inseguridad que han generado desafíos institucionales al sector seguridad y sus estructuras institucionales.

1.1 DISTENSIÓN DE LA RELACIÓN BILATERAL COLOMBO-ECUATORIANA

Las relaciones bilaterales entre Ecuador y Colombia han evolucionado positivamente desde finales de 2010, avanzando progresivamente al restablecimiento de la cooperación fronteriza y en asuntos de seguridad y defensa, dejando atrás

el periodo en el que, a consecuencia del bombardeo colombiano de Angostura en marzo de 2008, las relaciones diplomáticas permanecieron rotas desde ese momento y noviembre de 2010, en un ambiente de fuertes tensiones entre perspectivas de seguridad y defensa contrapuestas.

Las tensiones fronterizas han disminuido como reflejo del rumbo que ha tomado el conflicto colombiano y por la política del gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-), empeñada en manejarlo como un asunto interno, separando su política de seguridad interior de sus acuerdos en mecanismos de confianza y cooperación regional y vecinal, con lo que se modificó la apreciación externa acerca de la situación militar y las negociaciones con las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), y la colaboración multilateral se centró en asuntos comunes, entre ellos el del combate al narcotráfico y al crimen organizado.

En el ámbito de la seguridad se activaron los encuentros de ministros del Interior y de Defensa de los dos países y el funcionamiento de la Comisión binacional fronteriza (Combifron), como espacio de coordinación entre fuerzas militares de ambas naciones. Se encuentra en proceso la elaboración del Plan binacional de seguridad fronteriza, para la cooperación entre las fuerzas militares y de policía para el control fronterizo, el intercambio de información e inteligencia en tiempo real y la protección de personas, recursos e infraestructura.

Desde la reactivación de la Combifron se ha avanzado en una agenda bilateral de cooperación que abarca el intercambio de información de inteligencia, la coordinación operativa y los intercambios profesionales, militares y policiales, y la promoción de acciones de cooperación fronteriza en asuntos de seguridad referidos al combate antinarcóticos, la trata de personas, el tráfico de armas, la minería ilegal, el contrabando de diverso tipo e, incluso, en acciones sociales sobre refugiados, desplazados y poblaciones de frontera en situaciones de riesgo.

Con la regularización de las relaciones diplomáticas se estructuró la Comisión de vecindad como instancia político-diplomática de coordinación intergubernamental y de poblaciones en la frontera común. En la actualidad se impulsa el plan binacional Fronteras para la prosperidad y el buen vivir, que tiene cuatro ejes: participación, buen gobierno, fortalecimiento institucional y perspectiva intercultural.

Una muestra de la mejora de la relación y la apertura de la cooperación y asistencia frente a desastres, fue la ayuda inmediata prestada por Colombia ante la emergencia que vivieron en septiembre de 2012 varias provincias ecuatorianas por incendios forestales de magnitud, para lo cual envió dos helicópteros con equipo especial.

La interacción en el marco de la Unasur ha favorecido significativamente la aproximación de posiciones y el diálogo sobre las diferencias, a partir de los acuerdos presidenciales en materia de seguridad y defensa, que precautelan tanto las soberanías nacionales como los riesgos de regionalización de tensiones interestatales, mediante el desarrollo multilateral de medidas de confianza que refuerzan los acuerdos bilaterales para la resolución de conflictos.

1.2 INSEGURIDAD INTERNA Y POLÍTICA EMERGENTE DE SEGURIDAD PÚBLICA

El gobierno del presidente Rafael Correa (2007-2009; 2009-) ha formulado, con carácter prioritario, el Plan nacional de seguridad integral, destinado a establecer un sistema interinstitucional nacional para enfrentar el crimen organizado. El plan incluye reformas legales, administrativas, presupuestarias e institucionales y programas de capacitación y relacionamiento social de policías y militares.

El incremento de la delincuencia ha incidido en la destinación de contingentes de las Fuerzas Armadas a acciones de apoyo a la seguridad pública en operativos anti delictivos en coordinación con la Policía.

La decisión gubernamental busca enfrentar el deterioro de la seguridad pública, que se ha profundizado en los últimos años. Las cifras oficiales del Plan nacional de seguridad integral resaltan, entre otros índices delictivos, que la tasa de homicidios, de 6 por cada 100.000 habitantes en 1980, llegó a 18,74 en el 2010, que el robo o asalto a personas tuvo un incremento de 50% y que los robos de vehículos se triplicaron.

Los problemas de seguridad interna se han visto agravados con el incremento de la violencia relacionada con la criminalidad urbana y el desarrollo del sicariato, asociado a la proliferación de bandas organizadas con movilidad entre provincias y regiones y a la presencia de pandillas vinculadas con la venta de drogas, el robo de vehículos y domicilios, el asalto a personas, el secuestro express y otros delitos contra bienes y personas.

Los medios de comunicación y el discurso oficial asumen esta situación de inseguridad como un problema fundamental¹, dando cuenta de una percepción de inseguridad que presiona por mayor acción desde el gobierno central y los poderes locales.

En este contexto, la opinión pública y los niveles institucionales son más sensibles a los delitos asociados al narcotráfico. En este sentido, en febrero de 2012 el Comando conjunto de las Fuerzas Armadas presentó un Reporte de responsabilidad social, en el que se advierte que si el gobierno no toma medidas inmediatas, el narcotráfico podría desbordarse².

Frente a la problemática de las drogas, el gobierno del presidente Correa definió entonces una política multisectorial centrada en el control del tráfico ilícito y los delitos conexos, en el entendido de que Ecuador es un país de tránsito, no cultivador ni productor.

A finales de 2010 se definió, con carácter prioritario, una política emergente contra la criminalidad. “Esta política se relaciona principalmente con la seguridad ciudadana y se ajusta a las nuevas dimensiones de la fenomenología delictual, planteando importantes desafíos a las

FFAA en la garantía de derechos y libertades de la ciudadanía”³.

Como componente fundamental, define para las Fuerzas Armadas la “Participación directa, continua y complementaria en apoyo a la Policía Nacional en seguridad interna (seguridad ciudadana, lucha contra el crimen organizado y mantenimiento del orden público)”⁴.

En cuanto a la Policía Nacional, prevé su modernización y equipamiento, que contempla: actualización de armamento y equipos; nueva doctrina policial; reforma educativa policial; implementación de nuevas unidades de policía comunitaria; creación de una escuela para detectives y modernización de los sistemas de investigación del delito.

El Plan plantea también la coordinación con los gobiernos locales y la puesta en marcha de las brigadas barriales de seguridad ciudadana establecidas a comienzos de 2011 por el Ministerio del Interior, y que están destinadas a promover y organizar la participación de la población en los planes y programas preventivos de seguridad ciudadana. Dichas brigadas operan bajo la dirección y el control de las gobernaciones provinciales y del Viceministerio de seguridad interna, bajo las directrices del Ministerio del Interior⁵.

En esta perspectiva de seguridad ciudadana, en el Plan confluyen la gestión pública y comunitaria: “El estado tiene la tarea de impulsar los procesos relativos a la seguridad, mientras que el sector privado y comunitario, debe vincularse a los mecanismos de seguimiento y control social, mediante una participación ciudadana activa y responsable”⁶.

En el campo normativo se fomentan algunas reformas legales que requerirían una consulta popular: caducidad de la prisión preventiva, medias cautelares alternativas, periodo de detención para la investigación; y un nuevo código integral penal, con una nueva tipificación de delitos.

Esta política de manejo integral e intersectorial propicia también la reforma al sistema de justicia, incluyendo la renovación del Consejo de la

judicatura, ya adelantada, la auditoría de gestión y desarrollo tecnológico, y la renovación, construcción de infraestructura y nuevos modelos de gestión del sistema de rehabilitación social.

Algunos componentes de esta política están en la fase de planificación, otros son de implementación progresiva a partir de los lineamientos para la ejecución y estructuración institucional del Plan nacional de seguridad integral, que enfatiza en la situación de seguridad pública y en la incorporación de las Fuerzas Armadas a misiones complementarias de la acción policial en este campo, a partir del concepto de seguridad integral, definida como un nuevo paradigma destinado a enfrentar la multicausalidad de los problemas de seguridad⁷.

El Plan incluye ocho agendas: 1) política exterior para la seguridad; 2) defensa; 3) gestión de riesgos; 4) justicia y derechos humanos; 5) seguridad ciudadana y gobernabilidad; 6) seguridad vial; 7) inteligencia; y 8) plan Ecuador, como componentes de un sistema integrado con planificación y ejecución unificada y ejes transversales de acción multisectorial, mediante la confluencia de catorce políticas y sesenta y nueve estrategias que deberán desarrollar coordinadamente varios ministerios y otras instituciones del estado.

En su definición político-institucional, el Plan supone la acción conjunta de “todos los sistemas del estado, como el judicial, penal, policial, inteligencia y (...) social”⁸, para enfrentar las situaciones de inseguridad, mediante políticas que articulan transversalmente a los subsistemas del sector.

El Ministerio de Coordinación de Seguridad es la entidad responsable de la ejecución del Plan nacional de seguridad, en el que intervienen los ministerios del Interior, Defensa, Relaciones Exteriores y Justicia, y las secretarías nacionales de Inteligencia, Gestión de Riesgos y Plan Ecuador.

Ese Ministerio coordina, elabora, controla, evalúa y da seguimiento a las políticas, planes y programas de seguridad integral, al tiempo que ejerce la Secretaría del Consejo de seguridad pú-

blica y del estado (Cosepe), entidad que sustituyó al anterior Consejo de seguridad nacional y constituye el organismo que determina las políticas públicas en la materia, encontrándose integrado por todas las instituciones que conforman el sector seguridad.

Este plan de seguridad es parte de un sistema interinstitucional⁹, cuyo brazo ejecutor fundamental es la cooperación militar y policial mediante el control de armas, el control migratorio y la protección de puertos, aeropuertos y zonas fronterizas.

Este esquema interinstitucional, que abarca instituciones civiles, policiales y militares, incluye la coordinación internacional en seguridad e inteligencia, en relación al combate al narcotráfico, el crimen organizado, el tráfico de armas y personas y el lavado de activos.

Entre los proyectos incorporados en la planificación de la seguridad integral ha tenido especial difusión la conformación del Sistema nacional integrado de seguridad ECU 911, que coordina diversos organismos públicos y privados para atender, como sistema de respuesta inmediata, situaciones de emergencia en seguridad ciudadana.

En su formulación conceptual, el Plan nacional de seguridad integral asume la inseguridad como un problema con causalidad múltiple, que demandaría “un paradigma de la seguridad, desde una visión integral, participativa, transversal, que va más allá de un criterio policial y militar que daba énfasis exclusivo a la defensa de la soberanía territorial”¹⁰.

Los componentes del Plan incorporan el concepto de seguridad humana¹¹, contenido en las definiciones de la Constitución de la república y articulado con el Plan nacional de desarrollo.

El denominado enfoque integral de seguridad ecuatoriano¹² parte de una visión multidimensional, asumida como fundamento de un diseño y una planificación operativa de la seguridad que incluye “nuevos retos en materia de re-

laciones internacionales, justicia, seguridad ciudadana, sistemas de información e inteligencia, prevención, respuesta y mitigación de riesgos y desastres de origen natural y provocados por el ser humano”¹³.

En este contexto y a partir de la definición de seguridad integral, el andamiaje sistémico de la seguridad pública y del estado y el conjunto de acciones determinadas como prioritarias en el combate a la delincuencia, el narcotráfico y el crimen organizado, incluyen en diversas iniciativas la participación subsidiaria de las Fuerzas Armadas, extendiendo la organización y gestión de la defensa hacia ámbitos no exclusivamente militares, como se desprende de los planes específicos y posteriores acciones en el sector.

2. TRAYECTORIAS INSTITUCIONALES DE LA SEGURIDAD INTEGRAL

A partir de la ley de seguridad pública y del estado (2009), se constituyó el Sistema de seguridad pública y del estado, que integra, entre otras esferas, la seguridad internacional, la defensa nacional, la seguridad económica y la seguridad ambiental.

Este Sistema opera con una “visión multidimensional de la seguridad que incluye a las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de la seguridad”¹⁴. Es de advertir que este concepto reproduce las definiciones contenidas en la Declaración de seguridad hemisférica de México¹⁵.

En el marco de este Sistema, la institucionalización del sector y el modelo de planificación articulada a la ley de seguridad pública y del estado y al Plan nacional del buen vivir, tiene como misión “el combate a las amenazas de la delincuencia común, la violencia en todas sus manifestaciones y el crimen organizado transnacional, así como el redimensionamiento de la soberanía nacional y la integridad territorial”¹⁶.

El Plan asume entre las nuevas amenazas o amenazas emergentes que deben ser prevenidas

o enfrentadas¹⁷: la extrema pobreza, la inequidad y la exclusión social; los desastres naturales o provocados; los problemas del medio ambiente; las enfermedades infectocontagiosas; los conflictos de identidad étnica, religiosa, cultural y regional; el comercio y transporte de materiales peligrosos; los efectos negativos del conflicto colombiano; la inseguridad ciudadana; las migraciones descontroladas; la escasez de recursos; la posibilidad de conflictos interestatales; la delincuencia organizada transnacional; la conspiración política para desestabilizar y/o derrocar al gobierno legítimo.

En cuanto a los delitos considerados como delincuencia organizada transnacional¹⁸ se señalan: el narcotráfico y sus delitos conexos; la legitimación de activos (lavado de dinero); el contrabando de armas, municiones, explosivos y otros materiales; el tráfico y trata de seres humanos; el tráfico de combustibles; el tráfico de patrimonio cultural y natural; el secuestro y la extorsión.

2.1 REFORMA DE LA INSTITUCIÓN POLICIAL

El deterioro institucional de la Policía Nacional, tras décadas corporativismo, sobredimensionamiento funcional y corrupción, se profundizó a partir del amotinamiento policial de septiembre de 2010 en Quito, que erosionó su legitimidad, la escasa confianza social en su desempeño y el supuesto institucional de subordinación al mandato legal y al gobierno, volviendo imperativa su reorganización, asumida como política prioritaria en la política y planificación del sector seguridad.

Como suceso institucional posterior al motín se planteó la profundización de una reforma policial, que debería plasmarse en una nueva ley orgánica de la Policía Nacional.

La reforma, reclamada desde hacía un buen tiempo, encontró voluntad política para su impulso de parte del gobierno del presidente Correa, mediante la promoción de un tratamiento más integral que conjugue la dotación de recursos con las transformaciones institucionales ne-

cesarias para la profesionalización y depuración de la policía.

No obstante, este proceso ha sido lento, parcial y fraccionario, y carece aún de la integralidad que demanda el desarrollo institucional de un sector con fuerte arraigo de concepciones y prácticas corporativistas y autoritarias. En la actualidad se está impulsando un modelo de gestión que propugna una doctrina policial de carácter civil, con desconcentración administrativa y operativa.

El gobierno adoptó algunas reformas del sistema policial¹⁹, entre las más importantes la entrega de la representación legal, judicial y extrajudicial de la Policía al Ministerio del Interior, con la que esta quedó desprovista de la autonomía institucional y la auto asignación de roles y misiones que la caracterizaron.

Otra disposición orientada a introducir una racionalidad de conducción civil y subordinación ministerial en una estructura de integración cerrada, es aquella por la cual, en el mismo decreto, se establece que el personal policial de línea se ocupará exclusivamente de actividades operativas, mientras las tareas administrativas se le asignaron a personal civil, para lo cual hubo un proceso de contratación pública abierto e independiente de la estructura de mando policial.

Otro de los componentes de la reforma, cuyo fin es garantizar un despliegue y asentamiento policial de mayor alcance nacional, es la modificación del sistema de pases, ajustándolo a la procedencia y asiento territorial de las familias de los uniformados.

Otro aspecto importante, que atañe a la nueva doctrina policial²⁰, se relaciona con la formación y capacitación del personal policial. Los cambios en el sistema educativo, en los que el Ministerio del Interior ha puesto especial énfasis, han contado con la asesoría del Cuerpo de Carabineros de Chile.

Los miembros de la Policía Nacional tendrán una formación basada 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.

El nuevo pensum académico para la formación policial introduce cambios en diversos niveles, e incluye materias como derechos humanos, sociología aplicada, seguridad ciudadana, gestión de riesgos, manejo de conflictos y liderazgo.

La modernización del sistema educativo de la Policía considera la incorporación de diecisiete mil nuevos miembros en cinco años²¹, habiéndose iniciado el proceso con la selección de tres mil cuatrocientos policías de línea para el 2012. Esta modernización cuenta con la creación de siete escuelas del milenio y una nueva escuela de oficiales. El presupuesto de formación de 2012 es de USD100 millones.

Como parte del nuevo plan de capacitación, el gobierno estableció un convenio con la Universidad Central del Ecuador para la creación de una carrera universitaria con especialización policial, acreditada al sistema de educación superior, correspondiente a una licenciatura en ciencias policiales. De otro lado, con apoyo de la Policía de investigaciones de Chile se constituyó la Academia de investigaciones y ciencias forenses.

El nuevo Plan estratégico de la Policía está alineado con la planificación nacional que establece la Secretaría nacional de planificación y desarrollo (Senplades) y el Plan nacional para el buen vivir 2009-2013, y con los objetivos definidos en los ejes estratégicos para la policía nacional, a partir de una reformulación del modelo institucional. Este Plan abarca políticas, objetivos, ejes estratégicos, programas y proyectos, con un enfoque preventivo y menos acciones correctivas, y una planificación operativa con criterio de territorialidad en función de las demandas ciudadanas identificadas²².

Se plantea:

reorientar la actividad policial, en la que se requiere de una institución policial que planifique centralizadamente y desconcentre su

operatividad en el territorio, encargándose tanto de actividades proactivas, como el manejo de información, así como de actividades reactivas como las de auxilio y respuesta ante eventos de violencia, delincuencia o riesgo, control del delito en relación a la investigación, y entrega de casos y delincuentes al sistema de justicia, así como el apoyo al sistema de rehabilitación social²³.

La reforma policial enfatiza en la gestión del talento humano y en mejorar los niveles de formación cultural y técnica de los miembros de la institución; en el fortalecimiento de la capacidad operativa de los servicios policiales; y en la expedición y el desarrollo de la normativa institucional: leyes, reglamentos, reformas y políticas, entre estas fundamentalmente la nueva ley orgánica de la policía nacional.

El modelo de policía comunitaria que se adopta es implementado mediante la conformación de las Unidades de policía comunitaria (UPC), con un enfoque técnico, profesional, especializado, doctrinal y de acción comunitaria en cuanto a la oferta de servicios públicos de seguridad a la ciudadanía. De manera complementaria se conforman la Unidades de vigilancia comunitaria (UVC), destinadas a estructurar un sistema integrado de justicia y atención a las víctimas de delitos.

El nuevo enfoque policial es de naturaleza preventiva y de aproximación con la comunidad, e incorpora, para su implantación territorial en las provincias y localidades del país, los parámetros de territorialización y distritalización establecidos en el Código orgánico de organización territorial autónoma y descentralización.

Las reformas administrativas han estado acompañadas de la asignación de recursos presupuestarios y mejoras en dotación de equipos e infraestructura. El presupuesto de la Policía asciende en 2012 a USD240 millones, recursos destinados a infraestructura tecnológica, inmuebles, logística y vivienda fiscal. Entre las adquisiciones están tres mil patrulleros y mil seiscientas motocicletas, destinados a operar en las veintidós provincias²⁴.

La reforma policial contempla también la reestructuración de la inteligencia, adoptando

un subsistema de inteligencia y contrainteligencia policial, subordinado al sistema nacional de inteligencia, para acciones coordinadas con los otros componentes del mismo. Así mismo, reformas a la policía judicial, aún no concretadas, entre ellas la creación de una academia de detectives civiles y la depuración de la Policía judicial.

2.2 LAS FUERZAS ARMADAS Y LA SEGURIDAD PÚBLICA

El gobierno del presidente Rafael Correa asumió el combate a la inseguridad ciudadana como una prioridad gubernamental y puso a las Fuerzas Armadas a actuar en este campo, disponiendo su intervención en el combate a la delincuencia y al crimen organizado.

El Plan nacional de seguridad integral establece:

Las FFAA asumen roles y tareas relacionadas con la seguridad con enfoque integral para prevenir y enfrentar las nuevas amenazas, mediante acciones concretas en: apoyo en seguridad interna y orden público, colaboración en la gestión de riesgos y desastres, asistencia en operaciones de paz y ayuda humanitaria, defensa y protección del medioambiente y patrimonio natural, participación en misiones de ayuda social, entre otras²⁵.

Desde 2010 los militares participan también en el control de las invasiones de predios del estado y en el combate a la minería ilegal, entre otras actividades antidelictivas. Las Fuerzas Armadas han intervenido así mismo en el combate a incendios forestales, que adquirieron magnitud inusitada en varias provincias en septiembre de 2012. Mil cuatrocientos efectivos militares y helicópteros de monitores se movilizaron en esta tarea en las provincias de Carchi, Imbabura, Azuay, El Oro, Pichincha, Cotopaxi, Chimborazo y Santo Domingo de los Tsáchilas.

Un aspecto importante de las reformas institucionales orientadas a la coordinación interagencial es la reestructuración e integración de los sistemas de inteligencia de las Fuerzas Armadas en un solo subsistema de inteligencia militar su-

bordinado al Sistema nacional de inteligencia.

El proceso de reestructuración en estos servicios de inteligencia se orientó a mejorar su acción conjunta y a optimizar capacidades operativas, a raíz del bombardeo colombiano en la frontera norte, cuando fueron evidentes sus vulnerabilidades estructurales y de conducción política.

Las Fuerzas Armadas retomaron, mediante decreto ejecutivo 749 de 2011, la competencia para el control de armas que estuvo en manos de la Policía Nacional, en consideración a la ley de fabricación, importación, exportación, comercialización y tenencia de armas, municiones, explosivos y accesorios, que somete al control del Ministerio de Defensa Nacional, por medio del Comando conjunto de la Fuerzas Armadas, la importación, exportación y fabricación de armas de fuego y afines.

Para ejercer esta competencia de control de armas, el Comando conjunto estableció el Departamento de control de armas, dependiente de la Dirección de logística, con cinco centros de control a escala nacional en Pichincha, Guayas, El Oro, Bolívar y Orellana, y tiene previstas cuatro oficinas más en Esmeraldas, Loja, Manabí y Carchi.

Para cumplir con misiones de seguridad pública se constituyeron dos batallones de Policía militar con aproximadamente dos mil hombres, que llegarán a cuatro mil, para lo cual se adquirieron trajes antimotines y camionetas para requisa de armas, por un valor de USD2 millones²⁶.

La adecuación de elementos de las Fuerzas Armadas para acciones operativas de apoyo en el control anti delincriminal contempla una preparación en materia de seguridad interna, para lo cual se pusieron en marcha cursos de capacitación de soldados para seguridad pública, habiendo previstos tres durante 2012, que permitirán capacitar a dos mil seiscientos militares en operativos antidelincriminales²⁷.

En cumplimiento de esas funciones de apoyo en seguridad pública, durante 2011 las Fuerzas Armadas establecieron 17.908 retenes y efectua-

ron 36.179 operativos en los que participaron 1.871 militares. Según el Comando conjunto, en algunos casos estas intervenciones se dieron durante la fase de prevención, y en otros durante las de intervención, en actividades de control de fronteras; la interceptación aérea; la interdicción terrestre, marítima y fluvial; la destrucción de armas y materiales conexos, cultivos ilícitos, laboratorios e instalaciones de procesamiento y acopio de productos ilegales.

Como resultados de este tipo de acción subsidiaria en seguridad pública fueron registrados trescientos mil vehículos, deteniéndose 1.483 personas, 1.389 vehículos y veintitrés embarcaciones, decomisando 316 armas, 3.301 municiones, 461 explosivos y 179,5 kilogramos de droga²⁸.

Para que elementos militares cumplan con estas funciones subsidiarias son necesarias reformas legales y normativas institucionales, que autoricen la ampliación de las funciones de las Fuerzas Armadas en estas áreas. En ausencia de estas reformas legales, la intervención de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad pública ha requerido de la declaratoria de estado de excepción²⁹.

El proyecto de reformas a la ley de seguridad pública presentado por el Ejecutivo permanece aún en la Asamblea Nacional, sin una resolución definitiva. En lo fundamental contempla que el presidente de la república podrá disponer que las Fuerzas Armadas intervengan en la defensa del orden público interno del país cuando exista un inminente peligro como combatir el crimen organizado, bajo la recomendación del Consejo de seguridad pública.

3. DEFENSA Y SEGURIDAD EXTERIOR

El Plan nacional de seguridad integral define los vínculos de la defensa con las relaciones internacionales³⁰ en términos de acción coordinada en los campos de soberanía e integridad territorial, cooperación e integración regional e intrarregional, en el marco de las relaciones multilaterales,

bilaterales y vecinales; movilidad humana, misiones de paz y de asistencia humanitaria; y de protección de los espacios terrestre, continental e insular, acuático y aeroespacial, de la plataforma submarina, Antártida y de la órbita sincrónica geoestacionaria.

En la dimensión externa se asume el concepto de seguridad cooperativa³¹, a diferencia del de seguridad colectiva correspondiente al sistema interamericano. El concepto se asocia a una condición preventiva, y entre sus componentes se señalan las medidas de confianza mutua, la diplomacia preventiva, la limitación y transparencia de gastos militares y el no uso de la fuerza.

En el contexto de la tensión y conflictividad en la frontera colombo-ecuatoriana, se asumió la repotenciación de infraestructura, armamento, equipos y logística militar. El fortalecimiento del sector defensa abarca en la actualidad el desarrollo de las capacidades conjuntas de las Fuerzas Armadas y la coordinación con otras instancias ministeriales y agencias internacionales, que incluyen la cooperación bilateral y regional para combatir el crimen organizado.

El fortalecimiento de las capacidades estratégicas y operativas de la defensa ha sido una línea prioritaria de acción ministerial, que incluye mejoras presupuestarias, desarrollo de capacidades tecnológicas e industriales de defensa y reformas administrativas en la relación del Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas³².

Como parte de este proceso de reestructuración se diversificaron los ámbitos de cooperación y asistencia en materia de defensa, mediante varios convenios de cooperación técnico-militar y de cooperación en defensa³³.

En la perspectiva de repotenciar capacidades se diversificaron también las fuentes de aprovisionamiento de materiales y equipos militares, con la compra, entre otros, de aviones a Sudáfrica y Brasil, equipos militares a Rusia, helicópteros a India y radares a China.

Al tiempo que fortalece su sector defensa, el gobierno del presidente Correa ha mantenido

una línea de cooperación exterior en defensa y seguridad, participando en la implementación de mecanismos y medidas de confianza mutua, bilaterales y multilaterales, siendo especialmente significativas las avanzadas con Perú en el marco de ejecución de los Acuerdos de paz de Itamaraty y las impulsadas con Colombia a partir de la reanudación de relaciones diplomáticas tras el conflicto de Angostura.

En materia de defensa y cooperación en seguridad fronteriza con Colombia, a la reactivación de la Combifron se añade el Programa de acción binacional entre los Ministerios de Defensa para la cooperación de seguridad en zona de frontera, que busca elevar el nivel estratégico de la relación binacional en materia de seguridad y fomentar la cooperación y el desarrollo de capacidades de respuesta ante amenazas comunes.

Con Perú, las medidas de confianza en el ámbito militar incluyen el desminado humanitario, la cooperación en inteligencia, la coordinación en materia de prevención y mitigación de desastres, la información sobre los gastos de defensa con una metodología común y la aplicación de la Cartilla de seguridad.

A estas medidas, vinculadas con los acuerdos de paz, se añaden los acuerdos presidenciales de reducción de unidades militares en la frontera común (2010) y la conformación la Combifron Perú-Ecuador, en proceso. La cooperación en seguridad fronteriza se amplió además a las acciones contra el crimen organizado, el tráfico de drogas y la minería ilegal³⁴.

Otra línea de cooperación bilateral y regional en defensa tiene que ver con la política de desarrollo tecnológico e industrias militares, orientada al impulso de la producción y adquisición de bienes estratégicos, considerando alianzas con empresas y países, para lograr una mayor independencia en este campo³⁵.

Un aspecto muy trascendente de la política de defensa ha sido el impulso e implementación de instrumentos de cooperación, fundamentalmente regionales, en especial en los organismos

de la Unasur: el Consejo de defensa suramericano (CDS), el Centro de estudios estratégicos de la defensa (CEED) y los grupos de trabajo previstos en el Plan de acción del CDS, en los que el gobierno del presidente Correa ha estado activo en la implementación de diversas iniciativas de integración en materia de seguridad y defensa en el ámbito suramericano.

Paralelamente, Ecuador ha cuestionado la vigencia del sistema interamericano de defensa, y en consecuencia se ha distanciado de sus mecanismos institucionales relacionados con seguridad y defensa hemisférica: en la 42a Asamblea general de la OEA anunció su retiro del Tratado interamericano de asistencia recíproca (Tiar), dando inicio al proceso de denuncia. Y anunció también la suspensión de su presencia en la Junta interamericana de defensa (JID) y en el Colegio interamericano de defensa (CID).

4. CONCLUSIONES

El modelo de seguridad integral contiene definiciones de políticas y una estructura funcional que se están viendo reflejadas en la evolución de los marcos normativos y los patrones institucionales del sector seguridad y defensa y en la cultura institucional.

En lo que atañe a la articulación de seguridad y defensa, en ese modelo de seguridad integral confluyen políticas sectoriales distintas con dinámicas institucionales variadas y diversas, con lo que el funcionamiento del modelo está sujeto a mecanismos operacionales y estructuras de mando complejas en su integración, gestión y despliegue.

En condiciones de inseguridad pública, tras los impactos de la crisis institucional de la policía, y en medio de las percepciones y la presión social con respecto a la inseguridad, el modelo se pone en marcha mediante una significativa asignación de misiones a las Fuerzas Armadas en apoyo subsidiario a acciones de seguridad pública.

Estas acciones, determinadas como prioritarias en el combate a la delincuencia, el narcotráfico y el crimen organizado, están incluidas en diversas iniciativas contenidas en la planificación de la seguridad integral, configurando así un mecanismo permanente de participación subsidiaria de apoyo a las acciones estrictamente policiales.

En estas condiciones, por su definición y trayectoria, la seguridad integral y el diseño político e institucional de la seguridad pública y del estado conducen, más allá del enfrentamiento de circunstancias emergentes de combate a la criminalidad, a la implantación de un modelo orgánico-funcional que trasciende lo coyuntural.

Los efectos institucionales sobre el sector seguridad han ido cobrando forma en la reorganización de la Policía, como un cuerpo civil, y en la reorientación de roles funcionales de las Fuerzas Armadas para su actuación en ámbitos no exclusivamente militares, lo que incluye aspectos relacionados con su estructura, planificación y operaciones: la creación de unidades de policía militar; el equipamiento; la capacitación y doctrina.

En las transformaciones institucionales y en la definición de políticas que abordan problemas de seguridad pública se conjugan los conceptos de seguridad integral y seguridad ciudadana. El primero de ellos formulado a partir de un conjunto de agendas intersectoriales, mientras el de seguridad pública es objeto de un marco legal y articula un amplio sistema institucional, regido por la ley de seguridad pública y del estado.

La reforma de este marco legal concentra actualmente los debates, por cuanto con ella encontraría asidero jurídico la intervención militar subsidiaria a la policial en asuntos de seguridad pública, que ha venido ejerciéndose de hecho, en ocasiones mediante el recurso del estado de excepción e incluso directamente por disposiciones administrativas ministeriales.

En el plano de la cooperación internacional, la reasignación de roles policiales y militares en un contexto donde proliferan mecanismos de

cooperación sectorizados, obliga a una agenda de relacionamiento e interacción múltiple, con un acompañamiento institucional muy amplio, en el que intervienen instancias civiles, policiales y militares, lo cual exigirá, en el futuro, jerarquizar los delitos que se enfrentarán como criminalidad transnacional y determinar los medios específicos para el tratamiento de cada fenómeno delictivo en su dimensión nacional y transfronteriza.

NOTAS

- 1 *El Comercio*, Quito. 21 de agosto de 2011.
- 2 *El Comercio*, Quito. 26 de abril de 2012.
- 3 Plan nacional de seguridad integral: 79.
- 4 *Ibid.*: 80.
- 5 Acuerdo ministerial 1845, del 19 de enero de 2011.
- 6 Plan nacional de seguridad integral: 24.
- 7 *Ibid.*: 9.
- 8 *Ibid.*: 9.
- 9 *Ibid.*: 86.
- 10 *Ibid.*: 9.
- 11 *Ibid.*: 14.
- 12 *Ibid.*: 14.
- 13 *Ibid.*: 13.
- 14 *Ibid.*: 14.
- 15 Declaración sobre seguridad en las Américas. Aprobada en la Conferencia especial sobre seguridad de la OEA. 28 de octubre de 2003.
- 16 Plan nacional de seguridad integral: 35.
- 17 *Ibid.*: 44-45.
- 18 *Ibid.*: 45.
- 19 Decreto ejecutivo 632, de enero de 2011.
- 20 *Expreso*, Quito. 1 de octubre de 2012.
- 21 La Policía cuenta actualmente con 40.360 miembros.
- 22 Plan estratégico de modernización y transformación integral de Policía Nacional del Ecuador para el siglo XXI (2010/2014).
- 23 *Ibid.*: 6.
- 24 *El Comercio*, Quito. 8 de junio de 2012.
- 25 Plan nacional de seguridad integral: 38.
- 26 *El Comercio*, Quito. 26 de septiembre de 2012.
- 27 *El Universo*, Guayaquil. 11 de mayo de 2012.
- 28 *El Universo*, Guayaquil. 13 de mayo de 2012.
- 29 Para el efecto, el gobierno dispuso el estado de excepción de sesenta días, en los años 2010 y 2011.
- 30 Plan nacional de seguridad integral: 18.
- 31 *Ibid.*: 15.
- 32 Agenda política de la defensa 2007-2011.
- 33 Entre 2010 y 2012 se han firmado acuerdos de cooperación con Venezuela, Chile, Bielorrusia, Uruguay, Brasil e Italia.
- 34 Agenda política de la defensa: 23.
- 35 *Ibid.*: 10.

MÉXICO: LA SEGURIDAD NACIONAL EN 2012.

CAMBIO DE GOBIERNO Y GUERRA AL NARCOTRÁFICO

RAÚL BENÍTEZ MANAUT / ARMANDO RODRÍGUEZ LUNA

INTRODUCCIÓN

Este artículo analiza los factores más importantes de la seguridad nacional de México en 2012, teniendo en cuenta que a fines de año culmina una etapa de la declaración de guerra al narcotráfico emitida por el presidente Felipe Calderón (2006-2012) a inicios de 2007. Durante su administración se llevó a cabo un amplio debate sobre si la estrategia diseñada era la correcta, discusión estimulada por el elevado número de muertes violentas, que supera las sesenta mil, atribuidas al enfrentamiento entre las organizaciones criminales y al esfuerzo del gobierno contra ellas (Garzón, 2012).

La actividad de los grandes carteles del narcotráfico y el aumento de la inseguridad pública siguen planteando numerosos desafíos a México, entre ellos evitar la penetración de las instituciones políticas y del estado por parte de las organizaciones criminales, sobre todo en sus eslabones más débiles, los gobiernos municipales y las fuerzas de seguridad estatales y locales. La cooperación internacional en su entorno geopolítico

inmediato es un nuevo desafío para México, en función del reto que para los países centroamericanos significa la expansión operativa de los carteles mexicanos.

El texto muestra cómo el crimen organizado es la principal amenaza al proceso de democratización del país, y concluye con una reflexión sobre el cambio de gobierno y las demandas de la población para reducir la violencia derivada de los combates entre las organizaciones criminales.

Las reflexiones forman parte del debate que se inició en México sobre el poder acumulado por las organizaciones criminales, debate que envuelve polémicas sobre si el estado está ganando o perdiendo la “guerra”, y si los carteles han pasado de ser solamente organizaciones criminales a algo superior, que puede poner en peligro la gobernabilidad y la transición a la democracia.

1. ASCENSO DE LOS CARTELES Y MILITARIZACIÓN COMO RESPUESTA

Cuando las organizaciones criminales mexicanas se consolidaron, iniciaron una guerra entre ellas por controlar los embarques, las rutas de tránsito y los puntos de entrada a Estados Unidos. En el país se desató una violencia nunca antes vista que transformó a las ciudades fronterizas con Estados Unidos en las más peligrosas del mundo por el número de homicidios. Los carteles ocuparon ciudades como Juárez, Tijuana, Reynosa, Matamoros y Nuevo Laredo, y las calles se volvieron su teatro de operaciones. En ellas, las policías municipales se transformaron rápidamente en instituciones al servicio de las mafias, mientras que el gobierno federal no tenía las fuerzas policíacas suficientes para enfrentar la situación. Por ello, la opción desde 2003-2004 fue el empleo intensivo del ejército.

La incorporación de las fuerzas armadas en esta actividad, a la que se sumó la de la Armada desde 2007, permitió sostener la hipótesis de la *militarización* del combate a las drogas, siendo esta estrategia un recurso de última instancia o de sobrevivencia del estado, debido a que las fuerzas policiales no tienen capacidad de cobertura para emprender por sí mismas tal esfuerzo. Las evaluaciones sobre la *calidad* de los cuerpos policiales en el país señalan que en 2012, de

429.672 policías, solo 168.221 se habían certificado, y 21% había resultado “no apto”, por haber reprobado los exámenes de “control de confianza”. Esto significa que han sido responsables de actos de corrupción o incluso se han involucrado con organizaciones criminales¹. La situación es más grave entre los mandos y jefes, de los que solo la mitad fueron considerados aptos. La cifra señala que, estatalmente, de 12.433 mandos evaluados solo 5.752 fueron aprobados; y que en el ámbito municipal de 6.198 evaluados solo 3.314 aprobaron los exámenes².

La otra vertiente de la militarización es el aumento del presupuesto dedicado a las dependencias del gobierno federal que se responsabilizan de la seguridad. Al comparar los tres últimos gobiernos, el de Ernesto Zedillo, del Partido Revolucionario Institucional (PRI) (1994-2000), y el de Vicente Fox (2000-2006) y de Felipe Calderón (2006-2012), ambos del Partido Acción Nacional (PAN), el incremento presupuestal es notable, tal como se observa la tabla 1.

En términos porcentuales, aunque la información señala la disminución en los presupuestos de los dos ministerios militares, debido a que en 1999 se creó la Policía Federal, ubicada en el periodo 1999-2000 en el seno de la Secretaría de Gobernación, y a que desde su origen el Ejército y la Armada destinaron recursos humanos a ella³. Por ello, nació como una policía semimilitarizada.

TABLA 1. MÉXICO, PRESUPUESTO EN SEGURIDAD Y DEFENSA,
POR PERIODO SEXENAL Y DEPENDENCIA (MILLONES DE DÓLARES CORRIENTES), 1995-2012

Años	Sedena	Semar	SSP	PGR	Cisen	Segob	Total sector seguridad y defensa
1995-2000	13.689	5.046	3.396	3.059	n.d.	3.921	29.112
2001-2006	14.147	5.263	4.355	4.476	549	2.598	31.388
2007-2012	21.565	7.825	14.499	5.766	988	5.791	56.434

Fuente: elaboración propia con base en presupuesto de egresos de la federación, 1995-2000, y presupuesto de egresos 2001-2012.

Nota 1: en el periodo 1995-2000 se considera el presupuesto del sistema nacional de seguridad pública, debido a que la Secretaría de Seguridad Pública no había sido creada aún.

Nota 2: para calcular el presupuesto en dólares se tomó como referencia un tipo de cambio promedio para cada sexenio.

Sedena: Secretaría de la Defensa Nacional; Semar: Secretaría de Marina; SSP: Secretaría de Seguridad Pública; PGR: Procuraduría General de la República; Cisen: Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

En la tabla 2 es evidente la tendencia a la baja en el presupuesto de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), así como de la de Marina (Semar). La transferencia de recursos financieros hacia la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) a partir de 2001 fue más pronunciada desde 2007 (véase tabla 3). Buena parte de los recursos presupuestales que ganó esta Secretaría de Seguridad durante el sexenio del presidente Felipe Calderón los perdieron las fuerzas armadas y la Procuraduría General de la República. En este sentido, más

que la militarización del presupuesto de seguridad lo que se observa es el apoyo de las instituciones castrenses a la Policía Federal, brazo operativo de la SSP.

De esta forma, como una especie de reacción al crecimiento de las organizaciones criminales, algunas áreas del gobierno se fortalecieron, para enfrentar la expansión territorial de los carteles del narcotráfico y el aumento de la criminalidad.

TABLA 2. MÉXICO, PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO EN SEGURIDAD Y DEFENSA POR PERIODO SEXENAL Y POR DEPENDENCIA, 1995-2012

Años	Sedena	Semar	SSP	PGR	Cisen	Segob	Total
1995-2000	47	17	12	11	0	13	100
2001-2006	45	17	14	14	2	8	100
2007-2012	38	14	26	10	2	10	100

Fuente: elaboración propia con base en presupuesto de egresos de la federación, 1995-2000, y presupuesto de egresos, 2001-2012.

TABLA 3. PRESUPUESTO DEL GOBIERNO FEDERAL Y DEL SECTOR SEGURIDAD Y DEFENSA, 2000-2012 (MILLONES DE DÓLARES CORRIENTES)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PIB*	422.439	446.899	481.780	530.153	593.007	644.181	702.965		934.785	913.821	1.003.323	1.103.538	1.201.385
Presupuesto total APF	91.947	103.046	112.564	126.962	126.962	139.880	153.852	173.878	197.650	178.489	204.716	201.733	211.952
Sedena	1.569	1.730	1.747	1.756	1.795	1.846	2.002	2.477	2.681	3.356	3.356	3.849	4.278
Semar	613	685	655	685	653	664	705	842	1.029	1.235	1.230	1.405	1.514
SSP	-----	488	563	544	497	541	713	1.051	1.516	2.532	2.495	2.732	3.118
PGR	375	437	533	550	558	626	735	709	716	947	906	923	1.147
Cisen	69	75	80	56	74	68	89	86	98	183	165	173	213
Segob	720	375	390	307	294	263	364	391	518	734	644	1.260	1.818
Total sector seguridad y defensa	2,627	3,415	3,578	3,591	3,577	3,746	4,244	5,165	6,040	8,253	8,152	9,082	10,269

Fuente: elaboración propia con base en el presupuesto de egresos de la federación, 2000-2012.

* Cifras del PIB 2010-2012 tomadas del Fondo Monetario Internacional. *International Monetary Fund world economic outlook databases*.

APF: administración pública federal.

Nota 1: en el periodo 1995-2000 se considera el presupuesto del sistema nacional de seguridad pública, debido a que la Secretaría de Seguridad Pública no había sido creada aún.

Nota 2: el presupuesto de la APF incluye al poder ejecutivo y todas sus dependencias federales, centralizadas y descentralizadas, al poder legislativo y al poder judicial.

2. LAS PRINCIPALES ORGANIZACIONES CRIMINALES

En México actualmente hay siete grandes carteles del narcotráfico. El más importante de ellos es el de Sinaloa, encabezado por el *Chapo Guzmán* (Astorga, 2007), considerado por la revista *Forbes* como uno de los hombres más ricos y poderosos del mundo, con una fortuna estimada en un billón de dólares, y ubicado en el puesto cuarenta y uno de la lista que hace esa revista⁴. El segundo en importancia es el cartel del Golfo, el que por vez primera configuró ejércitos de sicarios para hacer la guerra al de Sinaloa, conformando los Zetas y empleando a militares mexicanos y kaibiles guatemaltecos a inicios de la primera década del siglo veintiuno. El tercero en importancia, establecido en Tijuana, Baja California, es el de la familia Arellano Félix, que controla la exportación de marihuana, cocaína y heroína al mayor mercado del mundo, el del estado de California (Blancornelas, 2002). La cuarta organización criminal, el cartel del Milenio, o de Ciudad Juárez, encabezado por Vicente Carrillo Fuentes, ingresaba la cocaína a Estados Unidos en avionetas a vuelo rasante en una frontera que carecía de radares en el desierto. Estos cuatro grupos acumularon gran poder y se repartían el territorio desde fines de los años noventa del siglo veinte. Todo esto sucedía antes del 11 de septiembre de 2001, fecha a partir de la cual el producto debe ingresar a Estados Unidos por tierra, a pesar de los grandes refuerzos hechos por las autoridades de Estados Unidos en sus fronteras como parte de la guerra contra el terrorismo.

A inicios del siglo veintiuno los dos carteles más grandes, el de Sinaloa y el del Golfo, se dividieron. En su seno aparecieron competidores y comenzó la guerra por territorios, embarques y conexiones con los abastecedores colombianos y los exportadores a Estados Unidos. Surgió entonces la quinta organización, el cartel de Beltrán Leyva, en Sinaloa también, que se expandió hacia el estado de Jalisco. En la costa del golfo de México, los Zetas se separaron del cartel del Golfo y le declararon la guerra a muerte, siendo

esta la sexta organización vinculada al narcotráfico. A lo anterior hay que agregar el nacimiento de una nueva organización, la séptima, la Familia Michoacana, que abrió una nueva veta en el comercio de narcóticos, la venta de pseudoefedrinas, cuyos precursores llegaban de China por los puertos del Pacífico. Estas siete poderosas mafias (véase mapa 1) dominan los mercados de venta de cocaína, heroína y efedrinas en más de trescientas ciudades de Estados Unidos, y las pugnas entre ellas han elevado las cifras de homicidios en México a tasas no conocidas antes.

El diagnóstico sobre la inseguridad en el país incluye reflexiones acerca de las capacidades del estado mexicano en sus diferentes niveles y estructuras para combatir la delincuencia y el crimen organizado. Políticamente, en México los poderes están divididos en tres: el federal, el estatal y el municipal. La fragilidad del estado es más acentuada en los municipios: las organizaciones criminales han logrado tener presencia en más de la mitad de los municipios del país, lo que el presidente y sus asesores han denominado “pérdida de territorialidad”: “Por primera vez en muchos años se ha perdido control territorial por parte de las estructuras institucionales y, lo que tal vez sea peor, se han perdido también estructuras históricas” (Tello Pelón, 2009: 22).

En el ámbito municipal, por la fragilidad financiera y política de los municipios ubicados en áreas rurales, las organizaciones criminales han logrado financiar campañas electorales, dando paso a una variable que en el pasado solo había estado presente en municipios de Sinaloa o Guerrero, pero nunca tan expandida: la *narcopolítica* (Curzio, 2000: 83), fenómeno que comenzó a conocerse en los niveles federal y estatal a partir de fines del siglo veinte (Pimentel, 2000: 37). El nivel de penetración de las estructuras de gobierno por los carteles del narcotráfico lo ilustran dos casos emblemáticos: las relaciones del gobernador del estado de Quintana Roo, Mario Villanueva (del PRI), con los carteles de tráfico de drogas de Colombia a México, vía el Caribe y Centroamérica⁵; y la acusación a finales de agosto de 2012 del gobernador del estado de Tamauli-

MAPA 1. CARTELES DEL NARCOTRÁFICO QUE OPERAN EN MÉXICO, 2012



Fuente: *The Economist*, 6 de junio de 2012. Graphic detail blog: *Waves of violence. An interactive guide to drug crime in Mexico*.

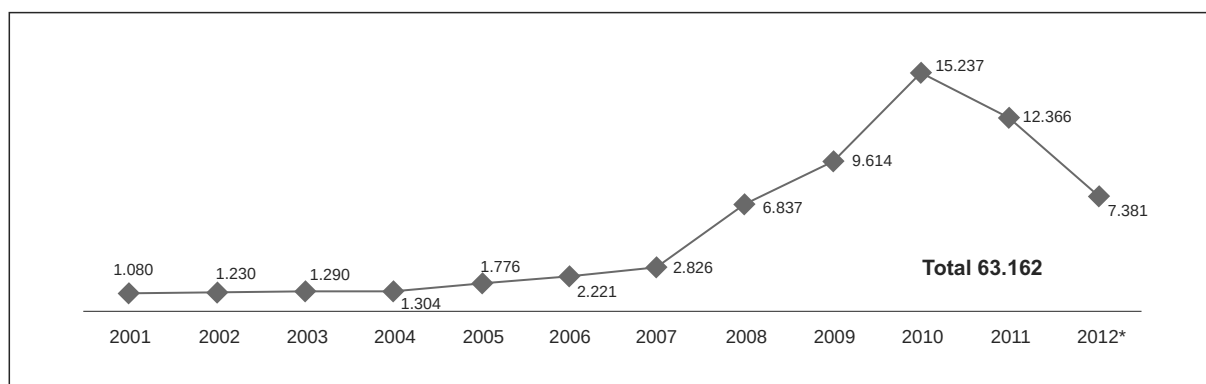
pas, Tomás Yarrington (también del PRI), de estar vinculado a las organizaciones criminales que operan en su estado, como el cartel del Golfo, y de haber favorecido desde su gobierno la exportación de cocaína a Texas⁶.

El gobierno sostiene que en algunos municipios localizados en estados del norte del país, en Sinaloa y en Michoacán, se ha perdido el control o los poderes son muy débiles. Un diagnóstico de 2010 del gobierno federal señalaba que en cuatrocientos de los casi dos mil cuatrocientos municipios del país, no había cuerpos de seguridad, que en 90% de las corporaciones policíacas las instituciones tenían menos de cien elementos, que sus sueldos eran de menos de 4.000 pesos mensuales (350 dólares), y que el nivel educativo de los policías era de menos de secundaria⁷.

3. LOS HOMICIDIOS Y LA VIOLENCIA CRIMINAL

El aumento de los homicidios en México fue el talón de Aquiles de la estrategia del presidente Calderón (véase el gráfico 1) porque, primero, tiene mayor impacto sobre la sociedad ya que incrementa la percepción de inseguridad. Cabe señalar que en los últimos siete años los carteles del narcotráfico comenzaron a utilizar métodos de violencia cada vez más extremos, convirtiéndose en una constante el desmembramiento y la exhibición pública de los cadáveres de sus víctimas. Aun cuando son ellos los que perpetran la gran mayoría de los homicidios relacionados con este tipo de violencia, en los últimos dos años las víctimas de la sociedad civil son cada vez más. No existen cifras recientes y confiables al respecto,

GRÁFICO 1. MÉXICO, HOMICIDIOS ATRIBUIDOS A LA DELINCUENCIA ORGANIZADA, 2001-2012



Fuente: 2000-2006: *Segundo informe especial de la Comisión nacional de derechos humanos sobre el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad pública en nuestro país*. México. 2008; 2007-2010: base de datos de la presidencia de la república de México. <http://www.presidencia.gob.mx/base-de-datos-de-fallecimientos/>; 2011 y *2012, hasta el 15 de septiembre, Ejecutómetro del periódico *Reforma*.

pero organizaciones de la sociedad civil en México han llamado la atención sobre el problema, particularmente por el efecto negativo sobre el tejido social a mediano y largo plazo.

En segundo lugar, y derivado de lo anterior, de acuerdo con los resultados de las últimas elecciones el costo político para la presidencia de Felipe Calderón fue evidente. El Partido Acción Nacional (PAN) fue el único que perdió votos con relación a la elección de 2006. Si se observa a partir de los estados en donde los tres principales partidos del país obtuvieron la mayor cantidad de votos, el resultado es que el PRI ganó en veintiún estados de la república, el Movimiento Progresista que agrupó a los partidos de izquierda lo hizo en ocho y el PAN solamente en tres, mientras que en la elección de 2006 este obtuvo la mayoría de votos en dieciséis estados⁸.

Resulta interesante, sin embargo, que Nuevo León y Tamaulipas, dos de los estados donde el PAN tuvo mayor votación en la elección del 1 de julio de 2012, estuvieran gobernados por el PRI y sean los mismos que en 2011 y 2012 experimentaron altos índices de violencia y homicidios. No es claro si este comportamiento electoral se deba a la percepción de corrupción por parte de la población hacia los gobernantes del PRI o al convencimiento acerca de la política de seguridad

y combate al narcotráfico del gobierno federal. En todo caso, la reacción política de la sociedad hacia la violencia tiene numerosos matices a lo largo del país.

Al analizar el problema de los homicidios relacionados con el crimen organizado por estados de la república, se observa (véase la tabla 4) que Chihuahua registra el mayor porcentaje, con 21,08%, seguida de Sinaloa con 13,5%, Guerrero con 9,72% y Nuevo León con 7,88%. En cambio, el menor porcentaje de homicidios cometidos por estos grupos está en los estados de Campeche, con 0,04%, Tlaxcala, con 0,04%, Yucatán, 0,04% y Baja California Sur, con 0,05%.

Lo anterior parece indicar que los estados más violentos son aquellos donde se encuentran las rutas más estratégicas de llegada de drogas, así como para el trasiego de las mismas hacia Estados Unidos, por cuanto el incremento de los homicidios en los últimos seis años se debe a la disputa por el control de esas rutas estratégicas entre los carteles del narcotráfico que operan en el país.

4. INICIATIVA MÉRIDA

Con la puesta en marcha de la Iniciativa Mérida desde fines de 2007, México desplazó a Colom-

TABLA 4. HOMICIDIOS ATRIBUIDOS A LA DELINCUENCIA ORGANIZADA POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2006-2012

Entidad	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	Total	Porcentaje
Aguascalientes	2	27	38	34	21	33	3	158	0,33
Baja California	163	154	617	320	315	142	94	1.805	3,8
Baja California Sur	1	1	0	1	6	10	6	25	0,05
Campeche	3	2	3	2	2	4	1	17	0,04
Chiapas	14	12	30	30	37	26	185	334	0,7
Chihuahua	130	148	1.652	2.082	3.185	1.940	879	10.016	21,08
Coahuila	17	29	53	151	199	595	564	1.608	3,38
Colima	2	0	5	12	72	88	156	335	0,71
D. F.	137	145	138	173	197	181	159	1.130	2,38
Durango	64	124	272	637	777	947	424	3.245	6,83
Estado de México	31	111	360	354	464	454	391	2.165	4,56
Guanajuato	25	40	61	146	50	36	37	395	0,83
Guerrero	186	253	294	638	984	1.536	727	4.618	9,72
Hidalgo	16	37	37	36	28	40	24	218	0,46
Jalisco	45	93	148	212	545	776	531	2.350	4,95
Michoacán	543	238	233	371	259	325	210	2.179	4,59
Morelos	10	17	28	77	251	122	172	677	1,42
Nayarit	1	2	5	22	211	217	42	500	1,05
Nuevo León	50	107	79	99	610	1.789	1.011	3.745	7,88
Oaxaca	17	33	49	6	48	58	7	218	0,46
Puebla	4	2	15	26	36	54	38	175	0,37
Querétaro	0	4	7	14	23	16	4	68	0,14
Quintana Roo	9	34	18	27	52	39	26	205	0,43
San Luis Potosí	1	13	40	7	102	145	157	465	0,98
Sinaloa	350	346	686	767	2.028	1.412	828	6.417	13,5
Sonora	61	125	137	152	249	142	109	975	2,05
Tabasco	19	24	20	54	30	56	13	216	0,45
Tamaulipas	181	89	110	49	725	675	269	2.098	4,42
Tlaxcala	0	1	1	3	4	4	6	19	0,04
Veracruz	25	48	30	55	52	350	167	727	1,53
Yucatán	0	1	17	0	0	2	1	21	0,04
Zacatecas	12	13	24	30	21	152	140	392	0,82
Total	2.119	2.273	5.207	6.587	11.583	12.366	7.381	47.516	100

Fuente: <http://gruporeforma.reforma.com/graficoanimado/nacional/ejecutometro2012/>.

* 2012, hasta julio.

bia como principal receptor de asistencia militar de Estados Unidos en el hemisferio. En 2008, la ayuda fue de 444,5 millones de dólares, mientras que a Colombia se destinaron 395; en 2009 México recibió 672 millones de dólares y Colombia sólo 400 (Esteves, 2010: 2).

La Iniciativa Mérida está dividida en cuatro paquetes de ayuda, constituidos por equipo, *software* y *hardware*, previamente solicitados por las agencias mexicanas que participan en el combate al crimen organizado. Los recursos provienen del International Narcotics and Law Enforcement

(Incle), el Foreign Military Financing (FMF), el Economic Support Fund (ESF), International Military Education and Training (Imet) y NADR Counter Terrorism Financing (NADR) (véase la tabla 5). Esto ha complicado su transferencia puntual, ya que cada programa tiene tiempos y metodologías diferentes para asignarlos. Adicionalmente, el uso del equipo operativo e informático en México es poco claro, ya que las dependencias que reciben estos recursos no tienen esquemas administrativos para identificarlos⁹, y no se han previsto indicadores que permitan medir la efectividad del equipo con respecto a objetivos específicos.

A partir de 2010 el Congreso de Estados Unidos creó un fondo específico con 83 millones de dólares para Centroamérica, denominándolo Central American Regional Security Initiative (Carsi), lo que para los gobiernos centroamericanos representó la atención específica del gobierno estadounidense hacia sus problemas de seguridad. Para el gobierno del presidente Barack Obama (2009-) significó la oportunidad de separar estratégicamente a la región centroamericana de México, diferenciando los programas de ayuda económica en dos fondos separados, Iniciativa Mérida, por una parte, y Carsi, por

otra, vinculados en términos de la estrategia estadounidense para combatir al crimen organizado.

Así, con un enfoque bilateral hacia México por parte de Estados Unidos, la Iniciativa Mérida 2.0, como se le conoce en el ámbito estadounidense, adquirió un tono relativamente diferente. En el comunicado oficial, producto de la II reunión del Grupo de alto nivel de la Iniciativa Mérida en México, el 23 de marzo de 2010, se anunciaron cuatro objetivos estratégicos para esta nueva etapa, 1) desmantelamiento de las organizaciones de la delincuencia transnacional que operan en ambos países; 2) fortalecimiento de las instituciones públicas responsables del combate a la delincuencia organizada; 3) desarrollo de la frontera del siglo veintiuno que facilite el flujo legítimo de mercancías y personas; y 4) fortalecimiento de la cohesión social de las comunidades de ambos países con énfasis en la prevención y la reducción del consumo de drogas.

En este nuevo planteamiento estratégico, además de la capacidad de despliegue de las fuerzas armadas y de seguridad que ocupó parte importante del presupuesto de la primera etapa de la Iniciativa Mérida, se pretende incorporar como piedra angular la mayor cooperación bilateral en materia de inteligencia entre agencias civiles y militares.

TABLA 5. TRANSFERENCIA DE RECURSOS DE ESTADOS UNIDOS A MÉXICO POR MEDIO DE LA INICIATIVA MÉRIDA, 2008-2013 (MILLONES DE DÓLARES)

	2008	2009	2010	2011 (Estimado)	2012 (Requerido)	2013 (Estimado)	Total 6 años
Incle	\$292.20	\$343.50	\$146.00	\$15.00	\$65.00	\$55.30	
ESF	\$34.70	\$15.00	\$15.00	\$18.00	\$33.30	\$35.00	
FMF	\$116.50	\$34.10	\$265.20	\$7.90	\$7.00	\$7.00	
Imet	\$0.36	\$1.80	\$0.98	\$1.06	\$1.60	\$1.50	
NADR	\$0.80	\$0.67	\$0.90	\$1.20	1.2	1.2	
Total	\$444.56	\$395.07	\$428.08	\$43.16	\$108.10	\$100.00	\$1,518.97

Fuente: Just the Facts. <http://justf.org/Country?country=Mexico&year1=2007&year2=2013&funding=All+Programs&x=59&y=6>

Incle: International Narcotics Control and Law Enforcement.

ESF: Economic Support Fund.

FMF: Foreign Military Financing.

Imet: International Military Education and Training.

NADR: NADR Counter Terrorism Financing.

Desde una perspectiva geopolítica, existe un eslabón Centroamérica-México-Estados Unidos, que enlaza la problemática de seguridad existente de forma interdependiente (Benítez Manaut y Córdoba Macías, 2011: 501). Según fuentes de Estados Unidos citadas por las Naciones Unidas, en 2007 el 88% de la cocaína proveniente de Colombia y Venezuela que llegó a su territorio atravesó por el corredor de América Central y México; la mitad por el océano Pacífico; y el 38% por las costas del Atlántico centroamericano y golfo de México (UNODC, 2007: 14). Debido al creciente control de las fronteras para el combate al terrorismo, reforzado en los últimos años también para impedir el paso directo de las drogas que se trasladaban desde Colombia por el Caribe, las mafias también tratan de crear mercados de consumidores en México y Centroamérica. Pese a lo anterior, existen indicios de que la estrategia de cooperación no variará con el cambio de gobierno en México¹⁰.

5. OPINIÓN PÚBLICA Y GUERRA AL CRIMEN ORGANIZADO

A mediados de 2012 el balance que la población hace de la gestión del presidente Calderón respecto de la guerra al narcotráfico es contradictorio. Mientras según las encuestas la opinión pública en general respalda al presidente, las élites demandan un cambio de estrategia. La población acepta a las fuerzas armadas y la imagen presidencial no ha disminuido sustancialmente, a pesar de opinar que se deben resguardar las libertades.

La encuesta Cidena 2011 hizo preguntas referidas a la opinión de la población sobre la continuidad de la guerra al narcotráfico: 67% señaló como favorable que “el próximo presidente de México deberá seguir con la guerra contra el narcotráfico”, y 27% se mostró en contra, declarándose a favor de que se negocie con los carteles. Sin embargo, y muy importante para los cuestionamientos que se le hacen al gobierno y a los cuerpos de seguridad sobre las tácticas emplea-

das en la guerra al narcotráfico, solo 28% de los encuestados consideró necesario perder algunas libertades y derechos para emprender la guerra al narcotráfico, mientras que 69% sostuvo que esas libertades y derechos se deben preservar, aunque la lucha contra el narco se dificulte. En la encuesta destaca también la sensibilidad de la población sobre los derechos humanos, pues 86% de los encuestados señaló que el gobierno debe respetar los derechos de todos los ciudadanos, incluidos los sospechosos de ser narcotraficantes. Por el contrario, solo 12% justificó que el gobierno recurra al maltrato físico para extraer información de personas sospechosas de ser narcotraficantes (véase Benítez Manaut, editor, 2012). Esto explica en parte por qué el presidente electo, Enrique Peña Nieto, se pronuncia en el sentido de continuar el respaldo a las fuerzas armadas y, en general, la estrategia de combate a las organizaciones criminales.

Una encuesta hecha en agosto de 2012 por el periódico *Excelsior* muestra que el respaldo de la población a la forma en que se combate el narcotráfico no ha variado sustancialmente. Ante la pregunta “¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo con la manera como el gobierno del presidente Calderón está combatiendo el narcotráfico y el crimen organizado?”, 59% de los encuestados respondió favorablemente, y 37% en contra. La población señala además que la violencia se debe en parte importante a la complicidad de las autoridades municipales y estatales con el crimen organizado (71%), y 55% consideraba que para ser más eficaces en la guerra a los carteles debe haber mejor coordinación entre las estructuras del gobierno federal (Ejército, Marina y Policía Federal)¹¹.

Por otro lado, sectores de la sociedad civil como los académicos, que convocaron a un Pacto nacional en contra de la violencia, cuya máxima expresión es el documento elaborado por la Unam (Universidad Nacional Autónoma de México, 2011); los líderes de movimientos sociales y de víctimas¹²; y sectores de las elites políticas, empresariales y eclesásticas, no concuerdan con la estrategia presidencial, debido al incremento

de la violencia y las violaciones de los derechos humanos cometidas en los operativos de las fuerzas policíacas y militares.

6. EL CAMBIO DE GOBIERNO

El cambio de gobierno en México del 1 de diciembre de 2012 no parece que vaya a representar, como se dijo, que las políticas de seguridad del presidente Calderón vayan a cambiar. El presidente electo, Enrique Peña Nieto, tiene entre sus propuestas de ley fortalecer la lucha contra la corrupción y ampliar la ley de transparencia vigente. En la lucha contra la corrupción propone crear una Comisión nacional anticorrupción, y en la ampliación de la cobertura de la legislación sobre transparencia de información del gobierno ampliar las capacidades de los estados y municipios¹³, demanda constante de la población y de sectores influyentes de la opinión pública.

En lo que denomina el plan de seguridad, señala las siguientes medidas: 1) devolver la seguridad en todas las entidades federativas; 2) recuperar la confianza ciudadana; 3) reorganizar los cuerpos policiacos en los tres niveles de gobierno; 4) homologar la profesionalización, equipamiento y capacitación de la policía; 5) aumentar el número de agentes capacitados de la Policía Federal; 6) aplicar en todo el país el sistema de justicia penal acusatorio oral; 7) impulsar planes integrales de prevención a nivel de las estrategias de salud y educación; 8) disminuir al menos en 50% la tasa de homicidios y secuestros; y 9) abatir la extorsión y trata de personas¹⁴. En el diseño del Plan de seguridad se omite el rol de las fuerzas armadas, pero constantemente se menciona que seguirán teniendo funciones activas en seguridad pública, inteligencia y en su despliegue territorial contra el crimen organizado.

Otro elemento por debatir es la afirmación de Peña Nieto de que el caso colombiano es un buen ejemplo a seguir. Durante su gira latinoamericana como presidente electo señaló, en su visita a Colombia, que no habrá “ni pacto ni tregua con el narco”, pidiendo al presidente colombiano,

Juan Manuel Santos (2010-), la continuidad de la cooperación: “Contra ese cáncer que siembra el miedo y la violencia en nuestros países no se puede tener ni pacto ni tregua; y para confrontarlo eficazmente es esencial una cooperación estrecha y una coordinación a nivel regional”¹⁵.

En lo que respecta a la continuidad de la estrategia, en su paquete de reformas no mencionó el retomar los debates de la ley de seguridad nacional ni modificaciones estructurales a las fuerzas armadas, como podrían ser los debates sobre comandos unificados o incluso la posibilidad de un secretario de defensa civil¹⁶.

7. CONCLUSIONES

Tal como se dijo, según fuentes de Estados Unidos, en 2007 el 88% de la cocaína proveniente de Colombia y Venezuela que llegó a su territorio atravesó por el corredor de América Central y México; la mitad por el océano Pacífico y 38% por las costas del Atlántico centroamericano y el golfo de México (UNODC, 2007: 14). El mayor control en las fronteras ha llevado a que las mafias traten de crear mercados de consumidores en México y Centroamérica. En otras palabras, el origen del fenómeno está, por un lado, en la producción de marihuana y heroína en México, y de cocaína en Colombia; y, por otro, en la demanda, factor central ubicado básicamente en Estados Unidos y, en menor medida, en Canadá. Para la droga de última moda, las metanfetaminas, los precursores químicos provienen de oriente, llegando a los puertos mexicanos del Pacífico, principalmente Manzanillo, para elaborar y exportar el producto final hacia Estados Unidos, siendo este uno de los principales negocios de la llamada Familia Michoacana.

Los narcóticos provenientes de América del Sur o de países fuera del continente hacen de Centroamérica un corredor hacia México, Estados Unidos y Canadá. Por esta región se comercian aproximadamente 450 toneladas de cocaína por año, 90% de la consumida en Estados Unidos, la mayor parte de ella controlada por

los carteles mexicanos. Por ello, algunos analistas señalan que las organizaciones criminales mexicanas, principalmente los carteles de Sinaloa y los Zetas, están ejerciendo una gran influencia en los países centroamericanos, mediante el control de los transportistas e intermediarios de los distintos países de la región (Mazzitelli, 2011: 16).

En los casi seis años del gobierno del presidente Calderón han muerto más de sesenta mil personas en la guerra entre los carteles y en los enfrentamientos de las fuerzas policiales y militares mexicanas con ellos. Es decir, las mafias conforman verdaderos ejércitos, mucho mayores y mejor equipados y financiados que cualquier ejército guerrillero de la época de la guerra fría en América Latina. Por la violencia desatada entre ellos, Ciudad Juárez en Chihuahua, frontera con Estados Unidos, ostentó entre 2008 y 2010 el poco honroso sitio de ser la ciudad más peligrosa del mundo, con aproximadamente 200 homicidios por cada cien mil habitantes.

Estos elementos: la declaración de guerra a los carteles hecha por el presidente Calderón, el incremento de las ejecuciones, el aumento exponencial de la asistencia de Estados Unidos, el incremento de la presencia de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico y en la seguridad pública en ciudades de *alto riesgo*, la conversión de Juárez en la ciudad más peligrosa del mundo, el aumento en el consumo de cocaína, y las apreciaciones acerca de que México se podría convertir en un *estado fallido*, permitirían afirmar, por un lado, que el estado mexicano está perdiendo la guerra contra el narcotráfico y que, por ende, la estrategia se debe cambiar radicalmente, cambio que, según los críticos, debe ser hacia modalidades de *legalización* de las drogas. Otra interpretación sugiere que el gobierno está emplazando una estrategia de victoria, debido a que tiene fortalezas que apenas comienzan a mostrarse y que rendirán frutos en favor a mediano plazo¹⁷.

El primer cuestionamiento se puede sostener en la hipótesis de que el gobierno de Felipe

Calderón no está combatiendo al crimen organizado en su totalidad, sino solamente a sus expresiones violentas. Son muy pocas las detenciones de los operadores financieros, empresarios ligados al narcotráfico y funcionarios públicos que colaboran con ellos. La acción solo se dirige a la captura de las células militares de las siete organizaciones existentes. Con ello, la guerra no da resultados y la actividad violenta crece, pues las estructuras de quienes las financian y hacen posibles siguen intactas.

El segundo cuestionamiento es que tanto la Iniciativa Mérida como, en general, la acción del aparato estatal de seguridad, le otorga prioridad presupuestal a la parte de combate directo a las estructuras militares “del enemigo”, con poca prioridad a la correspondiente a las políticas preventivas de empleo, educación, salud, restauración comunitaria y de la cohesión social. Con lo anterior, segmentos marginales de la juventud alimentan los carteles criminales.

El tercero es que en el combate a las organizaciones criminales se otorga prioridad al fortalecimiento de las fuerzas armadas y la Policía Federal, abandonando o dando muy poca importancia a la reforma del sistema de justicia penal, reforma que, aun cuando está en marcha en el ámbito federal, avanza muy lentamente en los estados. La profesionalización de los cuerpos policíacos del país, estatales y municipales, es muy lenta también, y estos no participan eficazmente en el combate, por ser muy proclives a la corrupción y por su escaso profesionalismo y entrenamiento.

El gobierno mexicano que llegará al poder en diciembre de 2012 aun no ha definido la estrategia que seguirá en cada uno de los objetivos planteados. En este aspecto no se vislumbra aún cambio sustancial alguno de la estrategia desarrollada por el presidente Calderón, al sostener en las fuerzas armadas el esfuerzo principal de contención de las organizaciones criminales. En lo internacional es claro que se continuará con las políticas de cooperación con Estados Unidos y Colombia, además de otorgar mayor importancia a Centroamérica.

Finalmente, es preciso hacer un comentario sobre el efecto del aumento de la actividad criminal sobre las democracias. Las transiciones a la democracia en la mayoría de los países latinoamericanos se han visto afectadas por la emergencia de poderes ilegales, paralelos y clandestinos. Además, en la mayoría de los países los gobiernos se han visto obligados a recurrir a las fuerzas militares, lo que ha provocado una *remilitarización* en muchos de ellos, o una nueva militarización, como por ejemplo en México. Esto ha llevado a debates sobre la probable presencia de *estados fallidos* en gestación, por la incapacidad de los sistemas de seguridad, justicia, inteligencia y defensa para hacer frente a estos poderes. La mayoría de los gobiernos ha rechazado este concepto, aplicado a otras realidades en el este de Europa en los años noventa o a algunos países africanos, aun cuando sí han reconocido que en muchos casos existen debilidades, como la corrupción, o la incapacidad para hacer frente a los poderes criminales, pues incluso en algunos pequeños estados como los del Caribe o los centroamericanos estos tienen mayor poder de fuego que las propias estructuras policiales o militares. Por ello, en todos los países de América Latina es preciso enfrentar con éxito a los grandes grupos criminales, con acciones paralelas de combate a la corrupción y de mejoramiento de la eficacia en la acción de los cuerpos de seguridad de los gobiernos, respetando los derechos humanos y las garantías individuales. Los impactos sociales y humanitarios deben ser analizados a profundidad, y los gobiernos deberían tenerlos más en cuenta a la hora de formular e implementar políticas públicas en esta área.

REFERENCIAS

- Astorga, Luis. 2007. *El poder y la sombra. Seguridad, traficantes y militares*. Tusquets Editores. México.
- Bagley, Bruce. 2009. "La conexión Colombia-México-Estados Unidos". En Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano y Armando Rodríguez Luna (eds.). *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia. México.
- Benítez Manaut Raúl (editor). 2012. *Encuesta. Ciudadanía, democracia y narcoviolencia (Cidena 2011)*. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (Casede). México. En www.seguridadcondemocracia.org
- Benítez Manaut, Raúl y Ricardo Córdova Macías. 2011. "Security challenges in Mexico and Central America". En Chester A. Croker, Fen Osler Hampson y Pamela Aall (eds.). *Rewiring regional security in a fragmented world*. United States Institute of Peace Press. Washington.
- Benítez Manaut, Raúl y Armando Rodríguez. 2010. "México: el combate al narcotráfico, la violencia y las debilidades de la seguridad nacional". En Hans Mathieu y Catalina Niño (eds.). *Anuario 2010 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Fundación Friedrich Ebert. Bogotá.
- Blancornelas, Jesús. 2002. *El Cartel. Los Arellano Felix: la mafia más poderosa en la historia de América Latina*. Plaza & Janés. México.
- Calderón, Felipe. 2009. "La guerra al crimen organizado". En Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano y Armando Rodríguez Luna (eds.). *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia. México.
- Curzio, Leonardo. 2000. "Organized crime and political campaign in Mexico". En John Bailey y Roy Godson (eds.). *Organized crime & democratic governability. Mexico and the U.S.-Mexican borderlands*. University of Pittsburgh Press. Pittsburgh.
- Esteves, Dolia. 2010. "Guerra es guerra. México desplaza a Colombia como receptor número uno de América Latina en ayuda militar para el combate al narcotráfico". *Poder*, 29 de enero de 2010.
- Garzón, Juan Carlos. 2012. "El crimen organizado en América Latina y las fuerzas que lo modifican". Woodrow Wilson Center. Washington. Marzo.
- Mazzitelli, Antonio L. 2011. "Mexican cartels influence in Central America". Western Hemisphere Security Analysis Center, Florida International University. Miami. September 2011.
- McCaffrey, Barry R. 2009. "El desafío mexicano: corrupción, crímenes y drogas". En Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano y Armando Rodríguez Luna (eds.). *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia. México.
- Pascual, Carlos. 2009. "Estados Unidos está totalmente comprometido con el combate al narcotráfico". *Reforma*. México, 4 de septiembre.
- Pimentel, Stanley. 2000. "The nexus of organized crime and politics in Mexico". *Organized crime & democratic governability. Mexico and the U.S.-Mexican borderlands*. University of Pittsburgh Press. Pittsburgh.

- Tello Peón, Jorge. 2009. "La seguridad pública en México. Síntesis social". En Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano y Armando Rodríguez Luna (eds.). *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia. México.
- UNODC. 2007. *World Drug Report 2007*. United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention. Nueva York.
- Universidad Nacional Autónoma de México (Unam). 2011. "Elementos para la construcción de una política de estado para la seguridad y la justicia en Democracia". México, agosto
- Villalobos, Joaquín. 2012. "Nuevos mitos de la guerra contra el narco". *Nexos*. México, enero.
- 8 *Proceso*. "Gana EPN en 21 estados, AMLO en ocho y JVM en tres". 2 de julio de 2012. <http://www.proceso.com.mx/?p=313021>. La caída en la votación del PAN no tuvo como única causa el desarrollo de la guerra al narcotráfico.
- 9 Respecto a las dependencias mexicanas que reciben recursos de la Iniciativa Mérida, véase Benítez Manaut y Rodríguez, 2010.
- 10 *Excelsior*. "México y Estados Unidos dan continuidad a la Iniciativa Mérida". 19 de septiembre de 2012.
- 11 *Excelsior*. "Avalan seguir con lucha anticrimen". México, 20 de agosto de 2012: 14.
- 12 El más importante es el encabezado por el poeta Javier Sicilia desde 2011, denominado Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, mismo que en agosto y septiembre de 2012 organizó la Caravana por la Paz en Estados Unidos. Esta Caravana centró su gira en ese país en la solicitud a su gobierno para un mayor control de la venta libre de armas. Véase, *Reforma*. "Deplora Sicilia en EU la usura de las armas". México, 13 de agosto de 2012.
- 13 *Excelsior*. "Peña se estrena con ley anticorrupción". México, 10 de agosto de 2012.
- 14 *Reforma*. "Afina Peña Nieto plan de seguridad". México, 15 de septiembre de 2012.
- 15 *Reforma*. "Toma de ejemplo EPN a Colombia. Pide a Santos mantener la cooperación". México, 19 de septiembre de 2012, p. 6.
- 16 *Enfoque-Reforma*. "Ejército y Marina. ¿Mando civil?". México, n° 958, 16 de septiembre de 2012.
- 17 Entre los que sostienen que el gobierno está implementando una estrategia exitosa están McCaffrey, 2009: 132; el embajador de Estados Unidos, Carlos Pascual, "Estados Unidos está totalmente comprometido con el combate al narcotráfico". *Reforma*. México. 4 de septiembre de 2009; y Joaquín Villalobos, "Nuevos mitos de la guerra contra el narco". *Nexos*. México, enero de 2012: 28.

NOTAS

- 1 Datos del Consejo Nacional de Seguridad Pública. *Reforma*. México, 2 de agosto de 2012.
- 2 Datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *Reforma*. "Acreditan sólo 50% de jefes policiales". México, 6 de agosto de 2012.
- 3 En diciembre de 2000, al inicio del gobierno de Fox, nace la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y la Policía Federal se transforma en su brazo operativo.
- 4 *ABC News*. "Drug lord 'El Chapo' Guzman on Forbes' most powerful list". 4 de 2009.
- 5 El gobernador Villanueva fue acusado en 1999, y se logró capturarlo el 24 de mayo de 2001. Es el primer político mexicano de alto nivel solicitado en extradición a Estados Unidos. En 2008 fue sentenciado a 36 años de cárcel por tráfico de cocaína. *El Universal*, 4 de junio de 2008.
- 6 *Reforma*. "Ordenan captura de Yarrington". México, 29 de agosto de 2012.
- 7 *Reforma*. 11 de noviembre 2010.

PARAGUAY: UN DESENLACE QUE PUDO HABERSE EVITADO¹

DIEGO ABENTE BRUN

Dos semanas antes del 22 de junio de 2012 pocos imaginaban que ese día, utilizando el mecanismo del juicio político por “mal desempeño de sus funciones”, el presidente Fernando Lugo (2008-2012) iba a ser destituido. Los acontecimientos se sucedieron vertiginosamente después de la masacre de diecisiete personas, seis policías y once campesinos, en Curuguaty, durante un procedimiento policial de objetivo poco claro.

¿Qué sucedió? ¿Por qué el juicio político tantas veces anunciado en el pasado finalmente se concretó? ¿Qué factores explican la difícil convergencia de una gama tan amplia de actores distintos y hasta rivales en torno al juicio?

Este artículo abordará estas interrogantes indagando el rol de tres factores: el social, el político y el internacional.

1. TENSIONES SOCIALES IRRESUELTAS

Al nivel más básico están las tensiones sociales que no se han resuelto, vinculadas a la proble-

mática del acceso a la tierra. El panorama rural paraguayo cambió dramáticamente las dos últimas décadas. Por una parte, la superficie dedicada a la agricultura aumentó cerca de 20%. Pero al mismo tiempo la agricultura comercial creció al tiempo con la descomposición de la agricultura familiar, proceso que trajo aparejadas consecuencias económicas pero, sobre todo, sociales.

En efecto, la agricultura familiar compuesta por propietarios de fincas menores de 50 hectáreas se redujo notoriamente en número de propiedades y de superficie ocupada. Según el Censo agrícola de 1991, en la región oriental existían 285.265 fincas rurales de menos de 50 hectáreas, cantidad que se redujo a 263.225 para mediados de 2000, es decir decreció en 7,7 %. La reducción más dramática, 27,7%, se dio en el segmento de 20 a 50 hectáreas.

Por otra parte, el número de fincas de más de 50 hectáreas aumentó de 15.258 a 18.251, es decir 16,4%, con el mayor incremento, 59,3%, en el segmento de propiedades mayores de 500 hectáreas.

En cuanto a superficie ocupada el cambio es igualmente significativo: la que ocupaban las fincas de hasta 50 hectáreas disminuyó de 2'307.678 a 1'944.199 hectáreas, o 15,75%. En contraste la superficie ocupada por las propiedades de más de 50 hectáreas aumentó de 9'121.072 a 11'838.264, 29,9% (véase la tabla 1). Estas dos situaciones produjeron un proceso de expulsión campesina que explica en gran medida la agudización de la problemática social en el campo paraguayo.

La principal causa de este proceso de cambio ha sido el crecimiento muy considerable de la producción de granos, especialmente soja. Si bien el número de productores de soja creció muy poco, de 26.720 a 27.735 es decir 3,8%, el total de la superficie destinada a dicho cultivo se quintuplicó, pasando de 552.657 hectáreas en 1991 a 2'463.510 en 2008.

En contrapartida el algodón, principal rubro de la pequeña agricultura, sufrió una caída mayúscula, de casi 500.000 hectáreas sembradas en 1990 a menos de 200.000 en 2000. El declive del algodón continuó pero fue atenuado de manera parcial por el surgimiento del cultivo del sésamo, que según el Censo de 2008 cubrió más de 60.000 hectáreas, ocupando a unos 40.000 productores.

En cuanto a la distribución de tierras a campesinos, la información disponible es escasa y poco fiable. Se puede saber con certeza, según un informe presentado por el entonces diputado Efraín Alegre, que durante la existencia del Instituto de Bienestar Rural en los años de la dictadura (1973-1985), el gobierno adjudicó 11'883.262 ha, que representan 29% de la superficie total del país. De dicho total 74% de la superficie se

le adjudicó a 2,48 por ciento de beneficiados, mientras que el 26% restante se distribuyó entre el 97,52% de los beneficiarios. Lamentablemente, sin embargo, no existen datos confiables para saber si, y en qué medida, este proceso se ha detenido o fue alterado o revertido durante el periodo de transición a la democracia.

Este último elemento dio surgimiento a la polémica sobre las llamadas “tierras mal-habidas”, las tierras que debieron ser adjudicadas a campesinos pero que mediante una desnaturalización del proceso fueron a parar a los allegados al régimen, en su mayoría militares. Para peor, como en la mayoría de los casos estos “beneficiarios” no tenían intención de trabajarlas terminaron vendiéndolas a empresarios brasileños, dando así nacimiento al fenómeno de los brasiguayos. De esta manera, a la división campesinos sin tierra-propietarios se sumó la de sin tierras-con tierras mal-habidas y luego la de paraguayos-brasiguayos. Esta acumulación de divisiones apiladas unas sobre otras tornó la situación más explosiva aún.

La sobreimposición de divisiones (*reinforcing cleavages*) en el Paraguay rural se puede expresar mediante la siguiente presentación, en la que los tres conflictos aparecen enfrentados.

Campesinos sin tierra	Propietarios antiguos
Campesinos sin tierra	Propietarios de tierras mal habidas
Campesinos sin tierra paraguayos	Brasiguayos con tierras y un número indeterminado con tierras mal habidas

Cuando Fernando Lugo asumió la presidencia la mayor parte de los paraguayos pensaron, empezando por los campesinos y los propietarios, que daría inicio a un programa ambicioso de distri-

TABLA 1. PARAGUAY, TRANSFORMACIÓN DE LA ESTRUCTURA SOCIOECONÓMICA RURAL

Tamaño en hectáreas	Cantidad de fincas 1991	Cantidad de fincas 2008	Aumento/Disminución (Porcentaje)	Superficie hectáreas 1991	Superficie hectáreas 2008	Aumento/Disminución (Porcentaje)
Hasta 50	285.265	263.225	-7,73	2'307.678	1'944.199	-15,75
51 y mas	15.258	18.251	19,62	9'121.072	11'838.264	29,9

* Todos los datos de esta sección y de este cuadro son de: Ministerio de Agricultura y Ganadería-Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias. *Censo agropecuario nacional 2008*.

bución de parcelas. Después de todo, la principal reivindicación de su campaña presidencial había sido la reforma agraria. Sin embargo, después de cuatro años, cuatro directores y un interventor del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) prácticamente no hubo logros.

Naturalmente la tensión sí crecía y la polarización aumentaba. Un hecho que alertaba sobre el potencial explosivo de la situación fue la crisis generada en la zona de Ñacunday, en el sur del país, zona donde una organización campesina denominada Liga Nacional de Carperos reclamaba como tierras fiscales una parte de las propiedades del mayor terrateniente del país, el brasiguayo Tranquilo Favero. El estado paraguayo había recuperado en 1958 esas tierras, más de 270.000 hectáreas, tras un juicio de más de cuarenta años, pero aparentemente éstas no habían sido inscriptas en el Registro de propiedades. Favero negaba que sus tierras fueran esas, pero lo cierto es que en el caos registral actualmente nadie sabe cuáles son las tierras del estado, cuáles las de Favero y cuáles las de otros propietarios. De hecho, la Dirección de Catastro registra propiedades por un total de 550.000 kilómetros cuadrados, cuando la superficie del país es de 452.652 kilómetros cuadrados.

En los antecedentes de esta crisis estaba la decisión del gobierno de aplicar una antigua ley de defensa fronteriza que prohíbe a extranjeros ser propietarios en una franja de seguridad de 50 kilómetros a lo largo de la frontera. Cuando se empezó a realizar el procedimiento de mensura quedó clara la crisis que generaría su aplicación, pues los propietarios, en su mayoría brasiguayos, alegaban ser compradores de buena fe.

En síntesis, el caso Ñacunday puso al descubierto el desquicio institucional generado por años de corrupción en el Indert y sus instituciones precedentes, que se inició en la época de la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989) pero que ha continuado hasta el presente, incluso durante el gobierno del presidente Lugo.

Los carperos fueron ubicados en una reserva fiscal, de la que solo 10% estaba “realmente”

disponible, pues el resto estaba siendo alquilado ilegalmente por la rosca corrupta del Indert a sojeros brasiguayos.

En medio de semejante crisis, el asesor jurídico de la presidencia, Emilio Camacho, fue nombrado interventor del Indert por cuarenta días y luego director. Como era de suponer, el informe final consistió en un resumen del desquicio conocido por todos, y que todos los gobiernos, inclusive el del presidente Lugo, habían prometido resolver, sin haberlo hecho ninguno. En palabras del líder carpero José Rodríguez, durante el gobierno de Lugo no se avanzó “ni medio milímetro” en este proceso².

Lo llamativo, y peligroso, fue que la acción del Indert empezó a concentrarse en investigar irregularidades en el Chaco, región occidental del país, comparativamente de mucho menor magnitud, dando a entender así que el problema de Ñacunday y del este del país era insoluble y no lo iba a confrontar.

Con el antecedente de esta crisis de fines de 2011 y principios de 2012 surge la segunda crisis, de menor envergadura pero de trágicas consecuencias. Otro grupo de la Liga de Carperos ocupó un predio de un poco menos de 2.000 hectáreas denominado Campos Morombí, en el departamento de Curuguaty en el este del país. Alegaba también, y con razón, que se trataban de tierras fiscales de las que se había apropiado el ex senador colorado y poderoso empresario Blás N. Riquelme mediante un procedimiento de usucapión aprobado inválidamente por jueces venales.

El 17 de junio una comitiva policial y fiscal ingresó a la propiedad, según algunos para proceder al desalojo y según otros para el reconocimiento de la ocupación. Lo cierto es que hay quienes dicen que los campesinos abrieron fuego contra los policías matando a seis de ellos, incluso al jefe de la comitiva, y, en respuesta, el fuego de estos mató a once campesinos.

En el Paraguay nunca antes había habido un hecho de violencia de esta magnitud, ni siquiera durante los conflictos rurales más tensos. ¿Qué

pasó? Hay dos hipótesis: la primera es que los campesinos radicalizados perdieron la paciencia quizás alentados por el Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), pequeño grupo guerrillero que opera en el norte del país. La segunda es que quienes dispararon fueron grupos de derecha infiltrados para provocar un hecho de sangre que justificara la destitución de Lugo.

Sobre la reacción del gobierno se hablará en la próxima sección. Culminemos esta con la aseveración lógica que un hecho de esta naturaleza podía suceder en cualquier momento porque el problema de la tierra sigue sin resolverse. El gobierno del presidente Lugo, campeón durante la campaña presidencial en cuanto a la reforma agraria, y Lugo mismo, el ex obispo de los campesinos, hicieron poco o nada serio, planificado, con respaldo político fuerte, para encarar esta problemática. Mientras tanto, la derecha sojera se radicalizaba y los campesinos se frustraban. Además, el gobierno decidió dejar de tener como interlocutores a las organizaciones campesinas tradicionales y las reemplazó por la Liga de Carperos.

Hay que agregar finalmente que la reforma agraria debe enfrentar otros dos obstáculos, generados por la relación simbiótica entre ciertos liderazgos campesinos y el Indert y cuya magnitud es difícil de precisar. Cooptados por dicha institución, estos liderazgos precisan que los problemas no se resuelvan, por que solo así pueden retener a sus seguidores. Un procedimiento es que, en contubernio con la rosca del Indert, se proceda a “expropiar” predios a precios sobrefacturados. Los beneficiarios venden luego sus derechos, llamados “derecheras”, a productores de soja, y vuelven a organizar una nueva ocupación. Ganan la rosca del Indert, los líderes corruptos, y hasta algo algunos campesinos; pero pierde la gran masa campesina, se debilitan los liderazgos auténticos, y, sobre todo, pierde el país.

Otro recurso con que cuenta este sistema perverso es el apoyo monetario del Indert a las organizaciones campesinas, que para 2012 tienen presupuestados 24,5 mil millones de guaraníes, equivalentes a 5,7 millones de dólares. El 74%

de las organizaciones beneficiadas no presentó rendición de cuentas adecuada del uso de dichos recursos y algunas ni siquiera reportaron. Estos son los dos ejemplos más palpables de la política de cooptación del Indert y de la complicidad de una cantidad considerable de líderes de organizaciones campesinas³.

2. ERRORES POLÍTICOS

La crisis generada por la matanza de Curuguaty, en sí misma, no tendría por qué haber generado el desenlace del 22 de junio. Sin duda, los sectores de la derecha retardataria anhelaban este final, y más temprano que tarde. Pero querer no es poder. Para que tal cosa sucediese hizo falta una conjunción de factores y una alineación de fuerzas políticas que no fue producto espontáneo ni resultado inevitable de aquel deseo, sino consecuencia de una serie de decisiones erradas. Esta cadena de incomprensibles errores del gobierno del presidente Lugo, que pareció desconcertado y hasta paralizado, presentaba una extraña característica: debilitaba a sus aliados y fortalecía a sus adversarios.

En primer lugar, la obvia asunción de responsabilidades por parte del ministro del Interior Carlos Filizzola se hizo esperar hasta el final del día. Según observadores bien informados, él mismo se negaba a hacerlo y el presidente Lugo no actuaba al respecto. Nadie piensa, ni pensaba, que el ministro Filizzola fuera personalmente responsable de la matanza pero como ministro político y responsable de la Policía debía asumir su responsabilidad política y renunciar. El aferrarse al cargo y la falta de acción por parte de Lugo envió la primera señal de confusión y parálisis.

Esto quedó olvidado sin embargo cuando Lugo decide nombrar como sustituto al ex fiscal general del anterior gobierno, Carlos Candia Amarilla, connotado colorado cercano al grupo político de la presidenta de dicho partido, senadora Lilian Samaniego. Candia Amarilla era repudiado a la vez por la izquierda como por el PLRA (Parti-

do Liberal Radical Auténtico) por su gestión como fiscal general, pero su nombramiento fue bien recibido por la derecha económica y los intereses sojeros.

El principal sustento político del gobierno, el PLRA, como es de suponer, se sentía duramente golpeado. No solo no había sido consultado acerca del nombramiento, sino que, además, debía digerir el hecho de haberle ganado con Lugo a su tradicional rival, el Partido Colorado, solo para que este finalmente nombrara en el principal cargo del gabinete a un exponente de dicha agrupación que tenía gran resistencia entre el PLRA.

Para peor la relación de Lugo con el senador Blás Llano, presidente del PLRA y su principal aliado en dicho partido, pasaba por un momento difícil. Según observadores bien informados, Lugo no respondía las llamadas de Llano desde el mes de abril y la figura de este último se veía muy deteriorada por la percepción de que su cercanía a Lugo podría suponer que el PLRA abdicase la candidatura presidencial de 2013 a favor del candidato del Frente Guazú Mario Ferreira. A medida que el capital político de Llano disminuía, el de su principal rival Efraín Alegre aumentaba.

Pero había otro sector alienado por dicho nombramiento, el movimiento interno colorado que impulsa la candidatura presidencial de Horacio Cartes, quien observaba con preocupación el acercamiento entre el presidente Lugo y el grupo de la senadora Samaniego, que acababa de lanzarse como precandidata a presidente. La candidatura de Samaniego ponía en riesgo la victoria de Cartes en la interna colorada y este veía cualquier apoyo a ella como una amenaza seria a sus opciones electorales.

El primero en anunciar su decisión de impulsar el juicio político al presidente fue el precandidato colorado Horacio Cartes, cuyo movimiento controlaba la mayoría en la junta de gobierno del Partido Colorado. Él mismo llevó la iniciativa a la dirección de su partido descolocando a sus rivales internos y, en la práctica, obligándolos a apoyarla o correr el riesgo de aparecer como “luguistas” apenas seis meses antes de sus elec-

ciones internas de candidatos para las elecciones generales de 2013.

De la misma manera el partido Unace, que compite con el Partido Colorado por el mismo electorado, anunció idéntica decisión. La clave residía, sin embargo, en la posición del PLRA que sería resuelta, en última instancia, por los seguidores del senador Llano. Este, sin duda después de acordar con sus rivales internos una estrategia de cara a las elecciones de 2013, decidió apoyar el juicio.

Los exponentes más realistas del Frente Guazú, que ya antes habían tratado en vano de persuadir a Lugo a recomponer su relación con el PLRA y el senador Llano, realizaron el 21 de junio un último y desesperado intento para cambiar esta decisión ofreciendo al PLRA rever el nombramiento de Candia Amarilla y aceptar la candidatura liberal para el 2013. Pero las cartas ya estaban echadas y Llano les informó que el tiempo para esas conversaciones se había agotado.

Así las cosas, ese mismo día la Cámara de Diputados aprobó el enjuiciamiento por setenta y nueve votos de sus ochenta miembros y el 22 de junio el Senado resolvió la destitución de Lugo por treinta y nueve votos sobre cuarenta y cinco miembros.

3. FACTORES INTERNACIONALES

Es posible que aun con la conjunción de todas estas circunstancias adversas la inminente destitución de Lugo se hubiese podido evitar con una mediación internacional inteligente.

La posición del gobierno fue apelar a la Unasur, con la esperanza de que la presión de los países miembros de ese organismo frenaría el juicio político. Una delegación de cancilleres de dichos países se trasladó pronto a Asunción, dio su respaldo a Lugo y conversó con el entonces vicepresidente Franco y las autoridades del Congreso. El tenor de dicha visita, sin embargo, apareció como una presión y no como una mediación. La visita de los cancilleres más que para escuchar a

las diferentes partes y buscar un compromiso político apareció en cambio como una advertencia y hasta una amenaza.

Al mismo tiempo, e inexplicablemente, el gobierno se negó a apelar a la Carta Democrática de la OEA. Según observadores bien informados, la OEA ofreció su mediación, pero se necesitaba el pedido oficial del gobierno. Obnubilados por anteojeras ideológicas, algunos sectores se opusieron y lograron imponer la decisión de ignorar a la OEA y apostar solamente a la Unasur.

El resultado, ya conocido, fue la destitución del presidente Lugo. Es sin embargo posible, y hasta probable, que una mediación del secretario general de la OEA José Miguel Insulza, sumada a la acción de la Unasur, hubiese resultado en un compromiso político razonable que evitase el desenlace de la crisis que se inició el 17 de junio y culminó el 22 del mismo mes.

4. CONCLUSIÓN

En este artículo se ha buscado analizar la destitución del presidente Lugo privilegiando una variable estructural y dos coyunturales. Con ello se pretende echar luz sobre aspectos poco discutidos de los acontecimientos de junio de 2012 en Paraguay.

La conclusión es que existía un sustrato estructural proclive a la generación de crisis y enfrentamientos como los que sucedieron en Paraguay en junio 2012. Al mismo tiempo, la extrema derecha

asustada por el giro de los acontecimientos en el campo y la atmósfera de que en cualquier momento grupos armados podrían sembrar la anarquía y apoderarse de sus propiedades, impuso la idea de que había que frenar este proceso antes que fuese demasiado tarde. Sin embargo, también muestra que aun así un manejo distinto del proceso político y de la política exterior hubiese podido evitar el trauma que supone la interrupción prematura de un mandato constitucional.

La consecuencia más severa de todo esto es la fisura de la alianza tradicional entre el PLRA y los sectores políticos independientes y de izquierda. Esta alianza, la mejor garantía para asegurar un proceso de cambio progresista, se encuentra hoy en terapia intensiva. Habrá que ver si en el corto tiempo que resta de aquí a las elecciones de abril de 2013 se imponen el realismo y la lucidez para restablecerla.

NOTAS

- 1 Este artículo se concentra únicamente en analizar las circunstancias que llevaron a la destitución del presidente Lugo en junio de 2012, a diferencia de otros en este libro que se enfocan más en la situación general en materia de seguridad y defensa de los países de la región.
- 2 *Última Hora*. “Líder carpero desilusionado con ex presidente Fernando Lugo”. 16 de agosto de 2012.
- 3 *Última Hora*. “Irregularidades con 3.000 mil millones del dinero de Fides”; e “Indert suspenderá pago de 9.000 millones del Fides”. 11 y 13 de septiembre de 2012, respectivamente.

PERÚ: DE LA EXPECTATIVA A LA FRUSTRACIÓN

EDUARDO TOCHE

El triunfo de Ollanta Humala en las elecciones presidenciales del 5 de junio de 2011 fue percibido como el inicio de un nuevo escenario político en el país, que suponía una oportunidad para impulsar el cambio y la democratización social en el Perú. Durante el proceso electoral ninguno de los candidatos representó una opción anti-sistema: la población no votó a favor o en contra del modelo económico, sino por una presencia más decisiva del estado y por la redistribución de los beneficios del crecimiento.

La alianza electoral de Humala, Gana Perú, basó su éxito en tres grandes ejes que lo diferenciaron de las otras agrupaciones: 1) su énfasis en la lucha contra la corrupción; 2) su anuncio de una reforma tributaria, cuyo punto central era el incremento de los impuestos a las industrias extractivas y el acento en los tributos directos; y 3) su compromiso con la redistribución del ingreso mediante la generación de empleo digno y políticas de mejoramiento de la calidad de la educación y la salud, combinadas con programas sociales y previsionales.

Después de su triunfo, fue evidente que el nuevo gobierno enfrentaría fuertes presiones. El sector empresarial, por un lado, buscaría garantizar que no se desviara de la aplicación ortodoxa del modelo económico vigente y, en ese sentido, no le daría tregua en su intención de subordinarlo a sus intereses. Por otro estaba la conflictividad social, en particular aquella ligada a las disputas en torno a los recursos generados por la minería y los recursos naturales.

Pronto fue evidente que la tendencia creciente de la conflictividad social no se detendría con el nuevo gobierno, especialmente los conflictos relacionados con las actividades de las industrias extractivas, que fueron mostrando dramáticamente las consecuencias de la ausencia del estado y de la fragilidad y fragmentación de la sociedad civil, generando escenarios en los que empezaron a actuar sectores vinculados en el pasado con Sendero Luminoso, que debían ser aislados y derrotados políticamente. Sumado a ello estaba la cuestión del narcotráfico, que por la escasa información disponible había estado potenciando muchísimas interrogantes y preocupaciones.

Era claro también que los primeros meses de la administración del presidente Humala, en los que se definen las relaciones entre el estado, la sociedad y la economía, serían un tiempo de disputas. La pugna por la inclusión social era inevitable en un gobierno que se había comprometido a distintos programas sociales y a mejorar la calidad y el acceso a la educación y a la salud, mejoras que, a su vez, solo adquirirían sentido y sostenibilidad si se ligaban al desarrollo, a la ampliación y el fortalecimiento del mercado interno y a la generación de empleo, en un contexto en el que había que decidir si todo ello se leía en términos de reconocimiento y afirmación de derechos o devenía en la construcción de nuevas clientelas.

Finalmente, la cuestión ambiental y la imperiosa necesidad de consulta con las poblaciones afectadas por las inversiones extractivas exigían también definiciones frente a las cuales pugnarían intereses y visiones muy diferenciadas. Otro tanto debía ocurrir con los derechos humanos y las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, en cuanto a las reparaciones, pero especialmente en relación con las recomendaciones de política que se desprendían de ella.

En este contexto, ¿cómo concebía el programa electoral de Humala la política exterior, la de defensa y la seguridad del país? Al respecto, debe consignarse el hecho de que su campaña electoral estuvo signada por dos programas electorales: uno denominado la Gran transformación, que fue la propuesta inicial, reemplazada posteriormente por la llamada Hoja de ruta, un documento más moderado y de corto plazo que los asesores del candidato explicaban como una necesidad política para obtener las simpatías electorales del centro del espectro político. En todo caso, la Hoja de ruta no trataba la política exterior ni las de defensa y seguridad.

1. LA CONTINUIDAD DE LA POLÍTICA EXTERIOR

Un eje fundamental de la política exterior que se expuso en la Gran transformación fue el fortalecimiento de la “dimensión regional”, es decir

la actuación decidida del Perú en espacios como la Comunidad Andina (CAN) o la Unasur (Unión de Naciones Suramericanas), en los que había disminuido su protagonismo en función a una estrategia integradora basada en los tratados de libre comercio (TLC)¹.

De esta manera, en la Gran transformación se señalaba:

la nueva política exterior del Perú se basará en la promoción de nuestro desarrollo nacional, la paz y la defensa de la democracia, en el respeto a los tratados internacionales, a la integración andina y regional, en el respeto mutuo, la no injerencia en asuntos internos y el pluralismo político, ideológico y económico; y en la defensa de nuestra soberanía, integridad territorial y de nuestros recursos naturales.

En función de ello deberían fortalecerse “la Comunidad Andina y los tratados y convenios bilaterales y la integración física, política y económica entre las naciones andinas”, porque así se entendía la mejor opción para enfrentar los retos de la globalización. En esa línea se propuso crear una Comunidad Andina de Energía, a fin de desarrollar una industria petroquímica en la subregión, destinada a producir bienes, servicios y empleo, “y que tenga capacidad de negociación política y económica internacional semejante a la Opec”.

Se enfatizaba también en la importancia de las relaciones con Brasil, que debían caracterizarse por una activa cooperación económica y política, el beneficio mutuo, el comercio justo, la promoción del desarrollo nacional y la protección del medio ambiente.

Bajo la consigna de la integración regional, el programa electoral de Ollanta Humala marcaba diferencias respecto a los lineamientos de política exterior de los gobiernos anteriores, determinadas por una estrategia en función de los tratados de libre comercio, apostando por una presencia más fortalecida del Perú en espacios como la Unasur, percibido como un proyecto político sudamericano y, en esa línea, proclive a dársele más “capacidad de negociación y presen-

cia, y de participación concertada en los grandes temas de la agenda internacional”.

La Gran transformación proponía también la creación de una Organización de Seguridad y Cooperación de Sudamérica, ampliando la Comunidad Sudamericana de Naciones, paso previo al de la Unión Latinoamericana. Esta entidad debería promover una política de seguridad regional basada en la seguridad intrarregional, la cooperación política y las medidas en contra del terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado.

Otras acciones eran la revisión de la política de homologación de los gastos militares y de control de armamentos, y de la política de lucha contra el narcotráfico y los cultivos ilegales. También estaban las propuestas de eliminar el Tiar (Tratado interamericano de asistencia recíproca), por haber devenido en un instrumento anacrónico de la guerra fría, y una reforma integral de la OEA.

En suma, el programa afirmaba que la política de seguridad se basaría en la Carta democrática interamericana, en la defensa de los derechos humanos, el fortalecimiento de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Corte Penal Internacional y en el respeto a los tratados internacionales de defensa de derechos humanos. Y consideraba también que las relaciones con Estados Unidos se debían basar en el respeto a la autonomía, la reducción de las asimetrías económicas, la promoción de un comercio justo, la defensa del medio ambiente y de la biodiversidad, así como en una política de seguridad que partiera de los intereses nacionales y en la corresponsabilidad en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado.

Luego de un año de gestión, y según las encuestas de opinión, la población percibe las relaciones exteriores como uno de los sectores más coherentes del gobierno². Es posible que este resultado se deba al hecho de que la imagen previa construida por los oponentes de Humala estuvo muy asociada a los presidentes Hugo Chávez, Evo Morales y Rafael Correa, generando una

corriente de opinión adversa a estas supuestas cercanías. Sin embargo, una vez en el gobierno, el presidente Humala disipó rápidamente estas dudas, guardando las distancias adecuadas entre los bloques ideológicos predominantes en la región. Señaló pronto que no se integraría al bloque de los países de la Alba (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) y se ha mantenido, al mismo tiempo, fuera de los esquemas de presión regional contra los países con gobiernos de izquierdas y progresistas.

De otro lado, el gobierno de Humala intentó acercarse a Brasil, siguiendo los derroteros trazados durante el segundo mandato del presidente Alan García (2006-2011), aun cuando lo ha hecho más mediante declaraciones que no se han traducido en acciones concretas, especialmente en la convergencia regional que, según la posición peruana, debía suscitarse en la Unasur. Estos intentos de avances se han visto reforzados por cuanto Perú ejerce actualmente la presidencia *pro tempore* de este organismo, aunque sin proponer aun una agenda clara.

Algo importante sobre la voluntad integracionista del gobierno peruano fue el respaldo que adoptó ante la posición argentina sobre las islas Malvinas, a pesar de la oposición de los sectores conservadores del país. En ese mismo sentido, ha estado buscando, sin mayores propuestas, abrir un debate sobre una estrategia regional de lucha contra las drogas y el crimen organizado.

No obstante, el énfasis de la política exterior peruana ha seguido en los rumbos marcados previamente, es decir en la importancia que le otorga a los aspectos de la integración comercial global, por lo que se ha preocupado por estar presente en los foros internacionales y ha estrechado vínculos con Europa, Asia y Estados Unidos, continuando el proyecto de la alianza del Pacífico y declarando su disposición de firmar cuanto antes un TLC con la Unión Europea (UE).

El continuismo en política exterior también quedó de manifiesto de alguna manera en la posición ambigua del gobierno del presidente Humala frente al sistema interamericano de de-

rechos humanos, alineándose al respecto con varios países de la región y el secretario general de la OEA, que en nuestro caso tuvo como pretexto esta vez una lectura equívoca sobre la actuación de estos mecanismos hemisféricos en el caso de la operación Chavín de Huántar.

Respecto a la política vecinal, una ausencia muy notoria en el plan de gobierno, salvo las referencias al Brasil, las relaciones con Ecuador han seguido siendo óptimas, aun cuando este país haya considerado como tratado internacional sus convenios marítimos de 1952 y 1954 con Chile, contradiciendo la posición peruana.

En el caso de Chile, el incidente de febrero de 2012, cuando efectivos militares de ese país ingresaron a territorio nacional luego del deslizamiento de minas antipersonales, se zanjó finalmente con un acuerdo satisfactorio de desminado con la participación de una empresa internacional. No obstante, el aspecto más destacado en las relaciones con ese país es, sin duda, la controversia marítima que el Perú ha elevado a la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

El 3 de diciembre de 2012 los jueces iniciarán la fase oral del juicio, estimándose que ambas posiciones se expresarán bajo una estrategia eminentemente jurídica y, por lo mismo, lejana a la cautela que caracteriza a los procedimientos diplomáticos que han primado hasta el momento. En esa línea, los presidentes Humala y Sebastián Piñera (2010-) han estado preocupados por las consecuencias que esta fase del litigio tendría sobre las relaciones bilaterales, más aun cuando tendrá lugar en la época electoral en la que Chile estará inmerso para elegir a su próximo presidente de la república.

La opinión pública de ambos países, por su parte, está alineada con las posiciones de sus gobiernos que, a su vez, se sostienen a partir de la declarada solidez de sus argumentos jurídicos. Sobre esa línea, los dos gobernantes se han preocupado también por la manera en que deberán manejar el escenario cualquiera sea el desenlace pero, especialmente, cuando la probabilidad de que finalmente el Tribunal de La Haya emita

un fallo dividido es bastante alta. Como se recuerda, el Perú sostiene que el límite marítimo con Chile no está definido, y que los documentos de 1952 y 1954, suscritos por Ecuador, Chile y Perú son solo acuerdos pesqueros mas no tratados internacionales. Por ello solicita a la Corte que delimite la frontera marítima mediante una bisectriz, en consonancia con la Convención del mar.

La posición peruana considera que el punto donde termina la frontera terrestre y desde el cual se proyecta la delimitación marítima no es el hito 1, como sostiene Chile, sino que es un punto denominado Concordia, ubicado 264 metros hacia el suroeste del hito 1. Fue en este espacio de territorio donde se suscitó el último impase entre Perú y Chile, luego de que efectivos del ejército chileno ingresaran a territorio considerado peruano, colocando alambrados de protección para demarcar el lugar donde un aluvión arrastró minas antipersonales y antitanques.

Además de estos dos puntos, la demanda peruana pide también se le reconozca soberanía sobre un área marítima de 28,47 kilómetros cuadrados, fuera de las 200 millas chilenas y que ese último país considera “mar presencial”.

Ahora bien, en los últimos meses los dos países han venido implementando diversas acciones para acercarse y preparar el escenario pos La Haya, bajo la premisa de no afectar el intercambio comercial, las inversiones ni las relaciones comerciales y políticas, y de prevenir la formación de un clima hostil para los migrantes de ambos países.

2. POLÍTICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD

El punto 2.8 del plan de gobierno la Gran transformación incluía algunos aspectos de la política de defensa y seguridad, remarcando la necesidad de cambios, mínimos pero con un gran potencial de efectos multiplicadores, buscando garantizar una acción eficiente y eficaz de la Fuerza Armada en contextos democráticos.

Un primer aspecto positivo de la Gran transformación fue hacer explícitos los profundos replanteamientos que desde buen tiempo atrás tienen los conceptos de seguridad y defensa. Para el caso, en 1994 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) tomó la decisión de hacer el Informe sobre índice de desarrollo humano (IDH) de ese año con base en un nuevo concepto de seguridad, seguridad humana, al considerar que este se había interpretado en forma estrecha durante demasiado tiempo: la seguridad se había relacionado más con el estado-nación que con la gente³.

De lo que se trataba ahora, afirmaba tajantemente el PNUD, era de buscar la seguridad humana por medio del desarrollo y no mediante las armas. En términos más generales, ya no era posible que la comunidad de países conquistara ninguna de sus metas principales, ni la paz ni la protección del medio ambiente ni la vigencia de los derechos humanos o la democratización ni la reducción de las tasas de fecundidad ni la integración social, salvo en un marco de desarrollo sostenible conducente a la seguridad de los seres humanos⁴.

Por ello, la Gran transformación consideró que las amenazas actuales, tales como los riesgos medioambientales, la delincuencia internacional, el narcotráfico, el terrorismo, la presión migratoria, entre otras, debían ser “afrontados no solo por la fuerza armada sino por el íntegro del estado” y, en ese sentido, “la defensa nacional deja de ser el todo y pasa a ser una parte integrante de la seguridad de un país”⁵.

De acuerdo con esta premisa tuvo el acierto de identificar dos aspectos fundamentales para buscar la consecución de los objetivos: “la determinación de las capacidades de dirección de la política pública de defensa y el papel que la sociedad civil demanda de su fuerza armada en un contexto democrático”.

Sobre lo primero propuso una reforma política y administrativa del sector defensa centrada en dos ejes: las reformas políticas y las reformas

técnicas. Con las primeras se buscaba fortalecer la institucionalización del sector defensa según criterios democráticos, teniendo como premisa la conducción política civil de la defensa nacional.

Para conseguirlo consideraba indispensable estructurar en debida forma “las relaciones de poder entre los civiles democráticamente elegidos y la fuerza armada”. Así, “El Ministerio de Defensa es el vehículo que institucionaliza la relación entre el poder civil y el mando militar (...). Es decir que a través del Ministerio de Defensa el poder civil legítima y democráticamente elegido ejerce el control sobre el mando y estructura militar de un país”.

Esto permitiría, entre otras cosas, definir y distribuir mejor las responsabilidades entre civiles y militares, cuyo resultado sería mejorar los estándares de transparencia y la rendición de cuentas de los funcionarios civiles y militares que forman parte del sector. El ámbito identificado para empezar a mejorar los aspectos institucionales fue el fortalecimiento de los viceministerios, en tanto son los canales de operación que tiene el ministro del ramo dentro de las fuerzas armadas y, relacionado con ello, la presencia de funcionarios civiles “de élite” en estos cargos, aunque sin dejar de lado al “personal militar de primer nivel”. Se proponía también “profundizar la planificación por capacidades”.

Para ello, consideraba indispensable crear un nuevo marco normativo que permitiera

nuevas y mayores funciones y atribuciones para el despacho ministerial, que fortalezcan su capacidad de dirección y liderazgo en el sector; nueva estructura orgánica del ministerio que elimine superposición de funciones y permita mayores capacidades de gestión al sector; fortalecimiento de los aspectos de control como un aspecto clave en el proceso de reforma del sector defensa, y precisión y ampliación de las competencias del Comando Conjunto de la Fuerza Armada⁶.

Asimismo, planteaba una regulación normativa sobre “la participación de las FF.AA. en materia de orden interno y en escenarios de desastres naturales y de defensa de recursos naturales”. De la misma manera, propugnaba el fortalecimiento

de los controles para que el despacho ministerial pudiera “tener a mano una supervisión más directa del accionar de los institutos armados, a través de investigaciones directas realizadas por la inspección del sector”.

De otro lado, el plan destacó la necesidad de una mejor gestión de la Dirección de educación del Ministerio de Defensa, dándole competencia sobre los comandos o direcciones de educación de los institutos militares. Al respecto, es interesante que el nuevo perfil del personal militar, en todos sus estamentos jerárquicos, debía estar atravesado por enfoques de interculturalidad, género, derechos humanos y valores democráticos.

En esta misma línea de cambios institucionales, la Gran transformación también le prestó atención al control político que debía ejercer el Congreso sobre las acciones del sector defensa, así como al rol del poder judicial, sin ofrecer, en ninguno de los dos casos, lineamiento alguno sobre cómo proceder, algo especialmente delicado en lo que concierne a la administración de justicia y el lugar que debía tener el fuero privativo militar, materia de delicadas controversias en torno a la judicialización de los casos de violación de los derechos humanos del pasado reciente.

Además de las reformas institucionales, la Gran transformación proponía un conjunto de reformas técnicas. En esa línea, tuvo el acierto de precisar la necesidad imperiosa de contar con una nueva doctrina militar, proponiendo actualizar el Libro blanco de la defensa nacional y reformar los sistemas nacionales de seguridad y defensa. No obstante, inmediatamente acotaba sus posibilidades, restringiéndolas al fortalecimiento del Comando conjunto y la promoción de la interoperatividad, soslayando otras cuestiones que debían considerarse –por ejemplo, cómo armonizar la acción de los agentes de la seguridad y la defensa con el desarrollo y la inclusión social–, si lo que se buscaba era mayor eficiencia y eficacia de la fuerza armada, en función a la *performance* general que proyectaba entonces un probable gobierno de Gana Perú.

Es decir, por un lado, al no presentar un cuadro general de amenazas y riesgos; y, de otro, al no articularse plenamente con los ejes generales que ordenaban la propuesta consignada en la Gran transformación, esta sección planteó la necesidad de cambiar algunos aspectos sustanciales de la organización de la Fuerza Armada, pero sin ofrecer precisiones sobre los objetivos buscados, con lo que dificultaba la comprensión de las acciones planteadas y, también, de los procedimientos pensados para adelantar el proceso de rendición de cuentas nombrado una y otra vez en la parte concerniente a las reformas institucionales.

Esta percepción negativa se remediaba en algo cuando se aprecian los esfuerzos que se hicieron para destacar la importancia otorgada al desarrollo de una estrategia contra la corrupción, que incidiera especialmente en el sector defensa.

En suma, aunque con vacíos y aspectos discutibles, la propuesta sobre seguridad y defensa incluida en la Gran transformación era un avance claro respecto a las que estábamos habituados a encontrar en los planes de gobierno de los candidatos presidenciales. De esta manera, aun cuando no deja de sorprender que el acápite referido a narcotráfico y terrorismo apareciera al final del capítulo, sin mostrar vasos comunicantes con los demás aspectos contemplados, dejó al menos la sensación de la necesidad de fortalecer la coordinación intersectorial y el despliegue de políticas de integración social, para lograr las metas en ambos casos. Es decir una voluntad más o menos expresa de que la seguridad y la defensa no debían ser materias exclusivas de los militares.

Una vez posesionado el presidente Humala y llegado el momento de ejecutarla, su agenda empezó a minimizarse hasta desaparecer y, en su lugar, empezaron a tomar forma y a reforzarse aspectos que no estaban entre las prioridades establecidas en el plan de gobierno de Gana Perú. La primera alerta frente a lo expresado en la Gran transformación sobrevino con la designación del general (r) Daniel Mora como ministro de Defen-

sa y, luego, con el primer Mensaje a la nación del presidente, en julio de 2011.

Para entonces, los medios de comunicación ya venían criticando el nombramiento de un general retirado como ministro de Defensa así como la designación de profesionales militares en las altas funciones del sector. Si eso fue objeto de críticas lo fueron aún más las justificaciones presidenciales, cuyo confuso argumento respecto a que un militar retirado no es militar solo sirvió para que quedara en claro que el presidente de la república prefería levantar cuestiones adjetivas para evitar debatir sobre los aspectos reales de los cuestionamientos, es decir el control democrático efectivo que debe ejercerse sobre la Fuerza Armada.

Apenas conocida la designación del general Daniel Mora como ministro de Defensa, sus primeras declaraciones empezaron a confirmar, de alguna manera, lo que se preveía. Dejando totalmente de lado lo que se proponía en la Gran transformación, Mora estimó que la prioridad del sector debía ser la reforma en la escala de remuneraciones y el régimen de pensiones del personal militar, decisión que fue ratificada en el mensaje presidencial.

Otra novedad en el mensaje a la nación del presidente Humala fue su referencia a los jóvenes que prestan el servicio militar, planteando la posibilidad de mejorar los incentivos que se les asignaban. En esa línea anunció también la creación de un instituto tecnológico para capacitar laboralmente a quienes presten el servicio militar. A la fecha, el gobierno anunció su creación y puesta en funcionamiento, lo cual es positivo, aunque falta aún que se precisen algunas cuestiones, porque tal como se presentan las cosas solo dan pie para hacer una serie de conjeturas. Si lo que se busca es un servicio militar que sea atractivo para los jóvenes peruanos es necesario, además de garantizar la existencia de uno, varios o muchos centros de capacitación, la calidad de la educación impartida y el tiempo que emplearán los soldados en esta capacitación.

Eso es lo que dicta la experiencia, pues según la ley del servicio militar vigente los soldados

tienen como beneficio la capacitación técnica, lo que hasta el momento ha mostrado resultados lamentables, por cuanto el supuesto beneficio se ha distorsionado al punto de ser un mero saludo a la bandera, configurando algo muy parecido a la estafa en la percepción de los soldados. Llama mucho la atención también que el centro de capacitación laboral anunciado no haya estado asociado con las disposiciones existentes sobre la profesionalización del soldado.

Vendría luego la exposición del primer ministro, Salomón Lerner, ante el Congreso de la república, en agosto del 2011. De acuerdo con las prioridades anunciadas por el presidente Humala en su Mensaje a la nación, Lerner ratificó la decisión de reformar el sistema remunerativo y previsional de la Fuerza Armada y de las fuerzas policiales, “manteniendo la pensión renovable, realizando los ajustes salariales en forma gradual para lograr el sostenimiento financiero del sistema previsional”. Para entonces, era cada vez más claro que el gobierno de Humala había empezado a ceder ante las reivindicaciones de la corporación militar, caso para el cual resultaba muy funcional tener al frente del Ministerio de Defensa a un miembro de esta, así fuera retirado, teniendo que sumar al mismo presidente de la república. El efecto de estas decisiones en el sector es totalmente contrario a lo propuesto en el Plan de gobierno, puesto que se dejó de lado todo lo que allí se expresaba como voluntad de cambio y, en su lugar, empezó a reproducirse paulatinamente lo que hacían los gobiernos anteriores, en los que el Ministerio derivó en una especie de engranaje desde el cual la Fuerza Armada planteaba sus demandas a los gobernantes civiles y no, como debía ser, funcionar como el órgano rector de las políticas de defensa del gobierno.

En efecto, Lerner propuso el aumento de las remuneraciones sin que en el Congreso se levantara voz contraria alguna, sin detallar si la medida estaría acompañada de la reestructuración de la pirámide funcional del personal que, como concluyeron los diagnósticos previos, estaba muy distorsionada, por la presión que sobre ella ejercen el régimen pensional y las bonificaciones.

Como correlato, todo parecía indicar además que la eficiencia del número magnificado de generales existentes no era la adecuada, y, asimismo, existían indicios para afirmar que la calidad de los oficiales superiores, los que están inmediatamente debajo de los generales en la jerarquía, era bastante mejor que la de sus superiores.

Luego de la exposición del premier se tomaron una serie de decisiones conducentes a reducir el número de generales y se buscaron fórmulas de promoción de la oficialidad superior, tratando de afectar lo menos posible las lógicas de promoción del personal. La mejor alternativa al respecto era proceder rápida y sorpresivamente, lo que no impidió que se plantearan una serie de cuestionamientos, especialmente la aparente discrecionalidad que abría la posibilidad de politizar a la Fuerza Armada y a la Policía Nacional.

3. UN AÑO NEGATIVO

En resumen, las reformas en el sector defensa propuestas en la Gran transformación no fueron dejadas circunstancialmente de lado, mientras se encontraban las ocasiones propicias para desarrollarlas, sino, por el contrario, se abandonaron para, sobre la marcha, adelantar otra agenda. Así, el abandono del programa significó que los estamentos militares se apropiaran de este espacio para que se resolvieran sus demandas, militares quienes, a lo largo de la primera década del siglo veintiuno, habían recuperado su sentido corporativo, luego de la grave crisis institucional producida por sus compromisos políticos con el régimen del presidente Alberto Fujimori (1990-2000) y sus secuelas en términos de violaciones a los derechos humanos y corrupción.

En ese sentido, cuando se empezó a debatir la eventualidad de una militarización del gobierno de Gana Perú, considerando los orígenes profesionales de sus primeros ministros de Interior (luego premier) y Defensa, además del propio presidente, no terminó de configurarse el problema que se planteaba, es decir más que un asunto de personas era la importancia otorgada y el tra-

tamiento que empezaban a tener algunos asuntos delicados, muy similares a los enfoques de los militares peruanos a los mismos. Entre ellos, por ejemplo, la amnistía al presidente Fujimori y las consecuencias que tendría sobre los juicios a los militares que violaron los derechos humanos. Al respecto, conviene recordar que el ministro de Defensa Daniel Mora planteó una solución de punto final que, tiempo después, retomaría el ministro de Trabajo, Rudecindo Vega. Sumado a ello están las diversas expresiones oficiales sobre la Comisión de la verdad y reconciliación (CVR) y la posición del gobierno del presidente Humala ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Es preocupante también la definición que ha estado dando el gobierno para caracterizar a las protestas sociales y, peor aún, el uso cada vez más frecuente de términos como “amenaza medioambiental” para referirse a una serie de acontecimientos tan complejos como la disputa en torno a la gestión de los recursos naturales y las actividades extractivas informales o ilegales. Otra muestra del cambio político es la óptica predominante en la estrategia antidrogas, además la creciente militarización del tratamiento del diferendo con Chile, en el que está pendiente el fallo del Tribunal de Justicia Internacional de La Haya.

Estas tendencias, que de alguna manera encontraron resistencia mientras Lerner estuvo en el gabinete, se pusieron sobre la mesa en diciembre del 2011, con los cambios ministeriales que motivaron su renuncia al cargo de premier, cambios interpretados por algunos como parte de una disputa entre izquierda y derecha, por ganar terreno en la orientación del gobierno. Después de nueve meses, no parece haber sido así. Si bien lo que podría denominarse el “ala izquierda” del gobierno de Gana Perú fue puesta de lado, esto no significó el avance de sectores de derecha, apareciendo como resultado probable una autonomía (discrecionalidad) más amplia del presidente Humala. Un síntoma de ello fueron las expresiones del entonces premier Óscar Valdés, quien reemplazó a Salomón Lerner en el cargo, cuando calificó como una “teatralización” a los testimonios de la

Comisión de la verdad lo que, más allá del exceso, dejó constancia que se alineaba con los criterios corporativos de la Fuerza Armada.

Sin embargo, lejos de estabilizarse con la orientación cada vez más lejana a los planteamientos primigenios de Humala, el escenario desembocó en una situación de crisis permanente en los sectores de interior y defensa, crisis que ilustra muy bien el hecho de que durante el primer año de su gobierno el gabinete ministerial debió renovarse en tres oportunidades, pero en los sectores referidos hubo hasta cuatro cambios de ministro. Estas indefiniciones pronto se materializaron en hechos, de manera catastrófica, especialmente en dos frentes internos: la lucha contrasubversiva y la política antinarcóticos.

3.1 EL FRENTE ANTISUBVERSIVO

Sobre el primer punto, en febrero de 2012, siete meses después de iniciada su gestión, el presidente Humala empezó a enfrentar los primeros síntomas de desgaste, aun cuando las encuestas le seguían favoreciendo. Entonces, los porcentajes positivos de aprobación se debían fundamentalmente al efecto *Artemio*, es decir a la percepción positiva que había generado la captura del último dirigente importante de Sendero Luminoso, Florindo Flores Hala, conocido como el *camarada Artemio*⁷. Este éxito indujo al gobierno a darle mayor contundencia a sus acciones antiterroristas, para dirigirlas hacia los hermanos Quispe Palomino, asentados en la zona cocalera del valle de los ríos Apurímac y Ene (Vrae) (véase el mapa 1) y partidarios de la continuación de la “guerra popular”, a diferencia de *Artemio*, quien se había alineado con la consigna de suspender las acciones armadas decretada por Abimael Guzmán.

Al cerco tendido en abril de 2012 por las fuerzas del orden los Quispe Palomino respondieron con el secuestro de un grupo de trabajadores de dos empresas contratistas que realizaban trabajos para la extracción de gas en la zona de Camisea, ubicado en la provincia de La Convención, que no está incluida estrictamente en el ámbito

delimitado como Vrae. A partir de ese momento la operación del gobierno se complicó hasta terminar en un desenlace catastrófico, hasta el punto de que los ministros de Defensa e Interior estuvieron al borde de la censura en el Congreso, que se evitó con sus renunciaciones⁸.

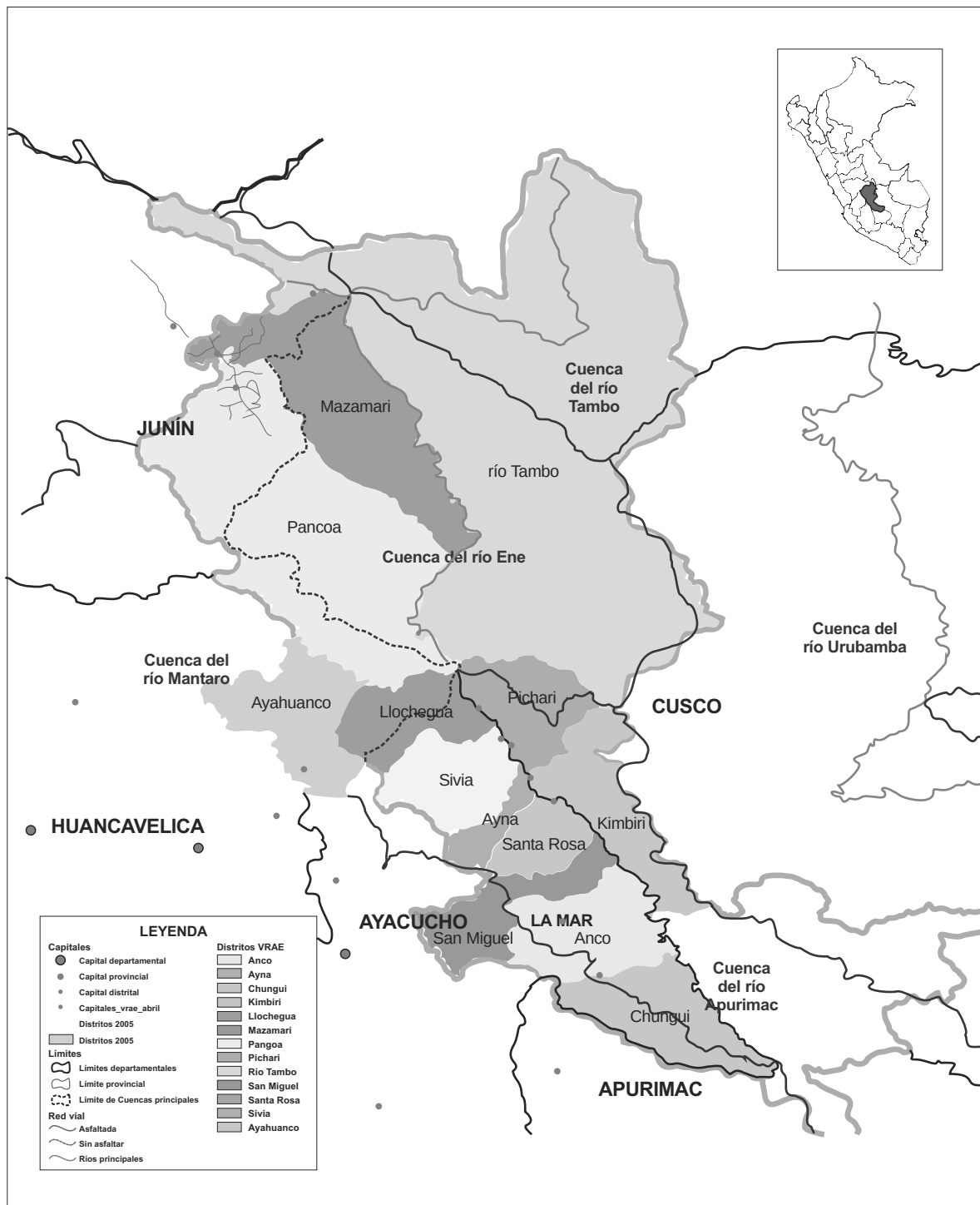
En perspectiva, para analizar el problema del Vrae en su real magnitud es necesario considerar dos cuestiones: la evidencia de los males estructurales del estado peruano; y las deficiencias de la intervención del gobierno en las actuales circunstancias. Es cierto que ambas cuestiones se tocan en más de un punto crucial pero, para los términos del análisis, resulta pertinente desagregarlas.

Sobre el primer punto, lo sucedido en el Vrae revela el fracaso del estado peruano en la obtención de resultados en sus políticas anticorrupción y antinarcóticos, y su orfandad absoluta respecto a la aplicación de criterios sobre ordenamiento territorial, descentralización, regionalización y participación ciudadana.

En cuanto al ordenamiento territorial, un indicio muy interesante fue ver cómo del análisis de lo acontecido “desapareció” un actor clave en el territorio: las empresas extractivas y las que les prestan servicios. Conviene recordar que las operaciones de las fuerzas combinadas se reforzaron a partir del secuestro de un grupo de trabajadores de estas empresas, elemento que debió llevar a una reflexión sobre cómo se desarrollan las actividades extractivas en esa zona, qué impactos ocasionan y cómo las percibe la población que habita allí. Al parecer, sobre estos asuntos no hay una idea formada. Así, tampoco se podía formular alguna hipótesis sobre cómo han organizado su convivencia con los poderes realmente existentes en esa región: el narcotráfico y los grupos armados.

Sobre la participación ciudadana y la inclusión social de los pueblos indígenas, es importante ver cómo los pueblos machiguenga y asháninka, habitantes del territorio mencionado, también “desaparecieron” de los análisis. Como en el caso de las empresas, fue notable la inexistencia de diagnósticos acerca de cómo organizan su vida en medio de tantos factores perturbado-

MAPA 1. DISTRITOS DE LA ZONA DE LOS VALLES DE LOS RÍOS APURIMAC Y ENE



res y cuáles son sus estrategias de supervivencia. En todo caso, hasta el momento de los acontecimientos lo único que estaba claro era su resistencia frente a estos factores externos.

Respecto a estrategias antidrogas, un hecho muy revelador fue que aun cuando gran parte de los analistas consideran que el problema fundamental en el Vrae es el narcotráfico, el gobierno

no invitara a la jefa de Devida (Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas), a que expusiera sus puntos de vista e informara sobre la estrategia que sigue su dependencia, a pesar de que en el papel es el órgano rector de la política antidrogas en el país.

Y en lo que concierne a políticas anticorrupción, lo del Vrae sirvió para confirmar lo que permanentemente ha preocupado a diversas redes de la sociedad civil, es decir las condiciones insólitas en las que combaten allí los jóvenes que prestan el servicio militar, debido a las cadenas de corrupción existentes en los institutos armados, cuyo resultado es el equipamiento inadecuado para la tropa, prestaciones alimentarias y de salud mucho menores a lo presupuestado y, lo que es más grave, el envío de jóvenes soldados inexpertos y sin el mínimo entrenamiento requerido.

A todo ello se suma la completa inoperancia de los aparatos de inteligencia del estado, punto esencial en términos de derechos humanos. Destacar efectivos militares a combatir sin un mínimo de información sobre las condiciones del teatro de operaciones solo provocará violaciones a los derechos humanos, pues acrecienta la probabilidad de ser víctima, como se constató durante el despliegue de las operaciones. Ante el desconocimiento de la situación era muy probable que los soldados procedieran a defenderse a discreción, pues en esas circunstancias cualquier persona podía ser identificada como un “blanco legítimo”.

Sobre el segundo punto, los entretelones de la llamada operación Libertad, como se denominó a las acciones que llevaron a cabo las fuerzas del orden, muestran, primero, lo lejos que están de derrotar a un enemigo armado que no definen con exactitud. El presidente Humala y su entorno pecaron de exitismo al querer duplicar los dividendos que supuso la captura de *Artemio* meses atrás, y con ese objetivo presentaron la liberación de los rehenes secuestrados por los hermanos Quispe Palomino como producto de la supuesta presión ejercida por las fuerzas militares y policiales sobre la columna senderista.

Sin embargo, las revelaciones periodísticas y las desafiantes declaraciones del senderista Martín Palomino Quispe, conocido como *camarada Gabriel*, mostraron la fragilidad de la imagen presidencial cuando esta intentó sostenerse con la aseveración de que “todo estaba bajo control”, alimentada por los mandos militares. De esta manera, algunos asuntos generaron preocupación. Por ejemplo, estaba claro que no existía una estrategia ante los escenarios de seguridad interna que se derivan ya no solamente del narcotráfico, sino también del aún invisible entramado social, económico y político que vienen provocando la operación de inversiones extractivas en los territorios amazónicos.

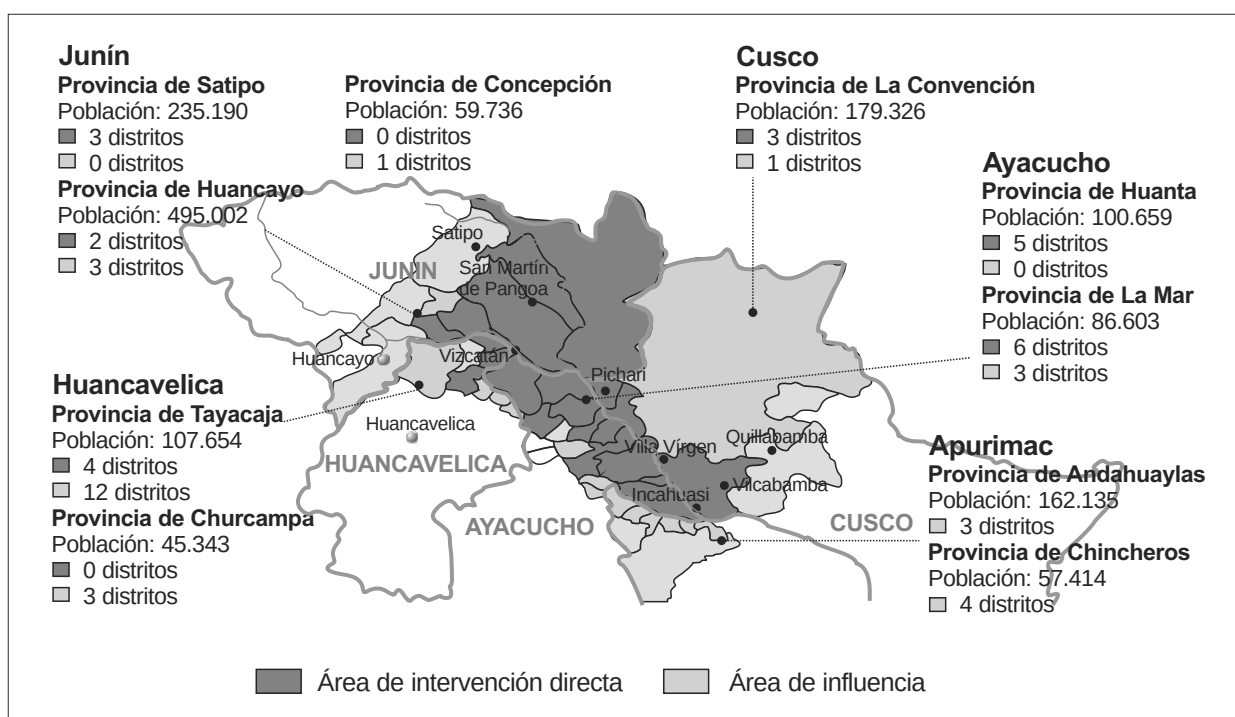
La conversión de columnas armadas, en las que apenas puede rastrearse el componente ideológico, en aparatos de extorsión a empresas principalmente extranjeras es un aspecto que el estado no debe subestimar intentando encajarlo en el discurso de la “lucha contrasubversiva”. Nada impide que los inversionistas enfrenten pragmáticamente el cobro de cupos, lo que supondrá un problema de gobernabilidad cada vez mayor en esa zona que es, además, el centro del eje energético del país.

Asociado a esto, la historia reciente ha dejado lecciones sobre lo que ocurre cuando el mando militar prima sobre los gobiernos civiles: la prensa casi no informó sobre los grupos nativos desplazados y los bombardeos en áreas pobladas por civiles. Así, la aspiración de la derrota final de Sendero Luminoso terminó llena de cuestionamientos.

Como reacción, a fines de junio el gobierno presentó un nuevo programa de intervención en el Vrae, incorporando a los distritos del valle del Mantaro, ubicado en Junín, por lo que en adelante se identificará como Vraem (véase el mapa 2). El objetivo declarado fue consolidar la pacificación y promover el desarrollo de un amplio sector poblacional de los departamentos de Ayacucho, Huancavelica, Cusco y Junín.

Para tal fin, el Plan Vraem 2012 busca fortalecer la presencia del estado mediante cuatro

MAPA 2. ÁREA TERRITORIAL COMPRENDIDA EN EL PLAN VRAEM



ejes de intervención: lucha contra la pobreza, la desigualdad, el terrorismo y el tráfico ilícito de drogas y las bandas criminales.

Como señala Elmer Cuba, las condiciones existentes en esa zona no son diferentes a las vistas en otros ámbitos rurales salvo, como se ha señalado, la presencia de factores que perturban la seguridad interior. Es por ello que este gobierno, como los anteriores, buscan darle un trato especial, aunque las medidas anunciadas no garantizan necesariamente una menor producción de cocaína⁹.

Además, los planes gubernamentales siguen distorsionando la delimitación geográfica del problema, pues no se formulan tomando en cuenta las dinámicas sociales y económicas que genera la actividad ilícita del narcotráfico, lo que implicaría asumir un área de influencia muchísimo más amplia que las delimitadas por los sucesivos planes que han intentando desarrollar los últimos gobiernos en el Perú¹⁰.

3.2 LA POLÍTICA ANTINARCÓTICOS

Los pésimos resultados obtenidos a lo largo de la primera década del siglo veintiuno en materia de lucha contra el narcotráfico planteaban al gobierno del presidente Humala un gran desafío, pero también una excelente oportunidad para demostrar su voluntad de querer hacer las cosas de manera diferente. Esto se expresó días antes de asumir su mandato cuando anunció el nombramiento de Ricardo Soberón como jefe de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Devida), el ente rector en políticas antinarcóticos.

Soberón se había hecho conocido por su oposición frontal a las maneras como se había estado conduciendo este organismo del estado, por lo cual se esperaban cambios sustanciales en sus lineamientos y, en esa medida, también presiones muy fuertes para mediatizar sus funciones o, en su defecto, obligarlo a renunciar.

En efecto, Soberón expuso rápido los tres ejes que caracterizarían su gestión¹¹. Primero, y contrariando los enfoques habituales, consideró que el centro del problema era la demanda y no la oferta, lo que se constata por la enorme diferencia del precio en los lugares de producción y consumo. “Esa abismal diferencia de precios es la que genera todo el malévolo circuito del narcotráfico a nivel global y la necesidad de monetizar tanto dinero físico por parte de los narcos”¹².

Segundo estaba la importancia otorgada a la consolidación institucional. Como se sabe, hasta 1996 el Perú no tuvo un organismo antidrogas, creándose en ese año Contradrogas, que luego pasó a ser Devida. La intención de Soberón era convertir a Devida en lo que la norma dictaba, es decir en la entidad rectora de una actividad muy compleja que abarcaba desde asuntos sanitarios hasta de política internacional. Para ello debía afianzar sus capacidades de articulación y coordinación intersectorial, lo que motivó la incomodidad de algunas dependencias que se habían acostumbrado a actuar autónomamente, particularmente las que funcionan en el Ministerio del Interior.

Tercero, y seguramente lo más importante, la gestión de Soberón quiso construir un sistema de información que permitiera superar la dependencia de los datos de las Naciones Unidas o del Departamento de Estado estadounidense. En ese sentido buscó fortalecer el Observatorio peruano de drogas, en el que se centralizaría y analizaría la información producida por todas las instancias del estado. Todo parece indicar que la posi-

bilidad de perder el monopolio de la información molestó a muchos, especialmente en un aparato estatal compartimentado como el peruano.

Los medios de comunicación interpretaron las propuestas de Soberón como un intento de disminuir o eliminar completamente el programa de erradicación de cultivos, señalando además, como una aparente “prueba”, que había sido en el pasado reciente asesor de las organizaciones de productores agrarios de coca. Las presiones fueron aumentando, hasta terminar con su renuncia a Devida.

Pasó muy poco tiempo para que empezaran a ser evidentes, una vez más, los problemas que acarrea la falta de información y la dependencia de los estimativos realizados desde el exterior. En junio de 2012, la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (Unodc), publicó su último informe anual¹³ y, entre otros datos, consignó la cantidad estimada de cocaína elaborada en Bolivia, Colombia y Perú (véase la tabla 1).

Como se ve en la tabla 1, de Perú y Bolivia no hay datos registrados para 2009 y 2010, lo que impide establecer cuál es el país que actualmente produce la mayor cantidad de cocaína. No obstante, el 30 de julio de 2012 el zar antidrogas de Estados Unidos, Gil Kerlikowske, anunció que durante 2011 la producción de cocaína en Colombia había caído 25%, la cantidad más baja desde 1994, para asegurar a renglón seguido que dicho país estaba ahora por detrás del Perú y Bolivia en producción, considerando estos resultados como “históricos”¹⁴.

TABLA 1. BOLIVIA, COLOMBIA Y PERÚ: POTENCIAL DE ELABORACIÓN DE COCAÍNA CON UNA PUREZA DEL 100%, 2005-2010 (TONELADAS MÉTRICAS)

País	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bolivia (base estimada)	80	94	104	113	-	-
Colombia (base estimada)	680	660	630	450	410	350
Rango						350-400
Perú (base estimada)	260	280	290	302	-	-
Total	1.020	1.034	1.024	865	a	a

Fuente: Unodc. *World report 2012*.

Precisando, los buenos resultados obtenidos por Colombia en 2011 debían sumarse a una caída de 72% de la producción de cocaína acumulada desde 2001, es decir, de 700 toneladas a 195. Esto, según Kerlikowske, significaba que Colombia estaría detrás de Perú y Bolivia, que se estimaba en 2010 habrían producido 325 y 265 toneladas de cocaína, respectivamente.

Igualmente desconcertante fueron las cifras estimadas por diversas fuentes sobre la dimensión del lavado de activos en el Perú. El 17 de julio de 2012 apareció una nota de prensa de la Unodc, en la que se señalaba que entre enero de 2007 y mayo de 2012, en el país se habían lavado activos por US\$5.347 millones, con dinero procedente del tráfico ilícito de drogas, la minería ilegal, la corrupción y otros, cantidad equivalente a 9,3% de las reservas internacionales netas del Perú (US\$57.722 millones)¹⁵. Si esta cantidad es sorprendente, lo fue aún más la que difundió el fiscal de la nación, José Peláez, quien en mayo señaló que el lavado de activos en el Perú promedia unos US\$6.000 millones anuales (US\$4.000 millones de la minería ilegal y US\$2.000 millones del narcotráfico)¹⁶. Más aun, según un informe de la Unidad de inteligencia financiera de la Policía Nacional del Perú (UIF-PNP), en tan solo cuatro años (2008-2011), el narcotráfico consiguió lavar activos por más de US\$4.406 millones¹⁷.

En suma, estos datos equívocos, como podrá suponerse, volvieron a plantear la interrogante sobre la pertinencia de la metodología que emplean los organismos internacionales y, asimismo, la pertinencia de un sistema de monitoreo propio que establezca las dimensiones y características del problema y, por lo mismo, el diseño de la estrategia más adecuada para enfrentarlo.

NOTAS

- 1 Gana Perú, Comisión de Plan de Gobierno 2011-2016. La gran transformación. Plan de gobierno 2011-2016. Lima, diciembre 2010. En <http://www.partidonacionalistaperuano.net/propuestas/plan-de-gobierno-gana-peru-2011-2016.html>

- 2 Véase, <http://www.larepublica.pe/22-07-2012/36-aprueba-humala-al-ano-de-gobierno>
- 3 Véase, <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/capitulos/espanol/>
- 4 Idem.
- 5 Gana Perú, Comisión de Plan de Gobierno 2011-2016. La gran transformación. Plan de gobierno 2011-2016. Lima, diciembre 2010; p. 50. En <http://www.partidonacionalistaperuano.net/propuestas/plan-de-gobierno-gana-peru-2011-2016.html>
- 6 Gana Perú, Comisión de Plan de Gobierno 2011-2016. La gran transformación. Plan de gobierno 2011-2016. Lima, diciembre 2010. En <http://www.partidonacionalistaperuano.net/propuestas/plan-de-gobierno-gana-peru-2011-2016.html>
- 7 Véase, http://www.ipsos-apoyo.com.pe/sites/default/files/opinion_data/Caida_de_Artemio_y_recuperacion_de_Humala.pdf
- 8 Para un análisis de los hechos véase, <http://lamula.pe/2012/04/21/vrae-un-desafio-marcado-de-errores-declaraciones-y-destapes/giovannacp>
- 9 Elmer Cuba. “VRAEM”. *La República*. 3 de julio 2012. Véase, <http://www.larepublica.pe/columnistas/economia-101/vraem-02-07-2012>
- 10 Ricardo Soberón. “Del VRAE al VRAEM: ¿Qué tanto se ha avanzado en este primer año de gobierno?”. *La Otra Mirada*. Julio 2012. <http://www.otramirada.pe/del-vrae-al-vraem-que-tanto-se-ha-avanzado-en-este-primer-ano-de-gobierno>
- 11 Ricardo Soberón. “Política sobre drogas: un intento de reforma”. Entrevista por Abelardo Sánchez-León y Eduardo Toche. *Quehacer*. 185. Enero-marzo 2012. http://www.desco.org.pe/apc-aa-files/6172746963756c6f735f5f5f5f5f5f/02_Soberon_185.pdf
- 12 Idem.
- 13 UNODC. 2012. *World drug report 2012*. United Nations. June. http://www.unodc.org/documents/southerncone/Topics_drugs/WDR/2012/WDR_2012_web_small.pdf
- 14 CSIS. *Drug policy in the Americas; a conversation with Gil Kerlikowske*. <http://csis.org/multimedia/audio-drug-policy-americas-conversation-gil-kerlikowske>
- 15 Vease, <http://elcomercio.pe/economia/1442898/noticia-onu-peru-se-blanquearon-mas-us5000-millones-ultimos-cinco-anos>
- 16 Vease, [http://www.rpp.com.pe/2012-05-22-unos-us\\$6-mil-millones-se-mueven-por-lavado-de-activos-en-peru-noticia_484519.html](http://www.rpp.com.pe/2012-05-22-unos-us$6-mil-millones-se-mueven-por-lavado-de-activos-en-peru-noticia_484519.html)
- 17 Vease, <http://diario16.pe/noticia/17062-aanarcotraafico-lavao-mas-de-us-4-mil-millones-en-los-aoltimos-cuatro-aanos>

URUGUAY: PROTAGONISMO REGIONAL DEL PRESIDENTE MUJICA, INSEGURIDAD EN LA AGENDA PÚBLICA Y ASUNTOS MILITARES

JULIÁN GONZÁLEZ GRUYER

RESUMEN EJECUTIVO

Este artículo examina los principales eventos y problemas estratégicos y las políticas de seguridad en Uruguay durante la segunda mitad de 2011 y hasta julio de 2012, periodo marcado por el ascenso de los problemas de seguridad ciudadana en la agenda política pública uruguaya, que llevaron a que el gobierno del presidente José Mujica (2010-), bajo fuerte presión política y mediática, respondiera con un paquete de propuestas que denominó Estrategia por la vida y la convivencia.

En la esfera de las relaciones internacionales y de la política exterior, el gobierno mantuvo su prioridad en la integración regional, siendo de nuevo el foco más conflictivo las complejas relaciones bilaterales con Argentina. Al cerrarse el periodo la atención se concentró en la decisión de aplicar la Clausula democrática del Mercosur al Paraguay y en la habilitación simultánea del ingreso de Venezuela al bloque como miembro pleno. Entre tanto, los asuntos relacionados con la defensa y las fuerzas armadas retornaron a su tradicional segundo plano.

El texto está organizado en tres secciones: cuestiones estratégicas de política exterior, defensa nacional y fuerzas armadas y seguridad interior o ciudadana. Desde el punto de vista temporal, y como se dijo, comprende los eventos ocurridos en Uruguay durante el segundo semestre de 2011 y hasta julio de 2012.

1. LA REGIÓN COMO PRIORIDAD EN LA ESTRATEGIA INTERNACIONAL DEL URUGUAY

La integración regional como parte clave de la estrategia de inserción internacional y de desarrollo del Uruguay representa la idea central de la visión del presidente José, *Pepe*, Mujica y su equipo más cercano. Dicha orientación se configuró pronto como uno de los rasgos distintivos de la administración del segundo presidente de izquierda en la historia de Uruguay y se confirmó durante su segundo año de gestión².

De esa forma, el presidente se ha convertido en protagonista de las relaciones regionales. Viajó a todas las reuniones de alto nivel del Mercosur (Mercado Común del Sur), de la Unasur (Unión de Naciones Suramericanas) y la Celac, visitando incluso fuera de agenda a Buenos Aires, Brasilia, Quito y Caracas, para discutir personalmente asuntos bilaterales y en alguna oportunidad para expresar su apoyo personal a los colegas que enfrentaban situaciones complejas. De hecho, su prestigio personal, junto a su capacidad de diálogo y negociación lo ubicaron como un actor regional clave³.

Los problemas más graves de política exterior que debió enfrentar el gobierno uruguayo en el periodo analizado derivaron, directa o indirectamente, de la política de protección industrial implementada por la presidenta argentina, Cristina Fernández (2007-2011; 2011-) política que afectó directamente las exportaciones de Uruguay a su vecino y agravó las dificultades que ya enfrentaba el proceso del Mercosur. No obstante, dicha problemática, que podría ser calificada como coyuntural, se vino a sumar a otros asuntos de las relaciones bilaterales de vieja data y que no se han resuelto, que afectan objetivos estratégicos de primer orden para Uruguay y que, paradójicamente, contradicen el discurso integracionista de la administración argentina.

En efecto, más allá de la actitud de búsqueda permanente de diálogo del gobierno uruguayo o de gestos políticos como el apoyo al reclamo argentino respecto al enclave colonial británico de

islas Malvinas frente a sus costas del Atlántico sur⁴, la diplomacia argentina mantiene trabados varios asuntos de máxima prioridad para Montevideo. Entre ellos las trabajosas negociaciones con Argentina tanto para el dragado y profundización del canal Martín García en el río de la Plata como de la hidrovía del río Uruguay o las dificultades y altos peajes que han impedido los proyectos dirigidos a que Uruguay compre energía hidroeléctrica paraguaya o gas boliviano. Por otra parte, las dilaciones de Buenos Aires a la propuesta del presidente Mujica de instalar una planta regasificadora flotante binacional al oeste del puerto de Montevideo, llevaron a que finalmente Uruguay decidiera concretar la empresa sin participación argentina, luego de dos años de negociaciones infructuosas.

Mientras la diplomacia de Montevideo insiste en su estrategia de diálogo y negociación acerca de ese multifacético paquete de asuntos bilaterales con Argentina, en el marco de la cumbre Río+20⁵, Mujica y la presidenta de Brasil, Dilma Rousseff (2011-), decidieron poner en marcha varios grupos de trabajo con el fin de establecer bilateralmente una unión aduanera y un proceso de profundización de procesos de complementación productiva, además de obras de infraestructura en la frontera común.

Para valorar la importancia y dimensiones de este paso estratégico del gobierno del presidente Mujica será necesario esperar la puesta en marcha de estos acuerdos. De acuerdo con los anuncios supondrá que el espacio económico de Uruguay se integrará a la economía brasileña mediante la liberación del movimiento de mercancías, servicios, capitales y personas entre ambos países.

Desde la perspectiva del hoy empantanado proceso del Mercosur, la decisión representa un avance en la dirección de la unión aduanera ya proyectada y acordada⁶, mientras se aguarda que Argentina supere sus dificultades actuales y se reincorpore al proceso de integración.

Ahora bien, si esta decisión se mira desde el prisma de la historia de la cuenca platense, de la

ubicación de Uruguay dentro de ella y de cómo esto se vinculó a la forma en la que el país se situó en los *juegos de poder* del mundo a lo largo de su historia como estado independiente, la asociación con Brasil, que se proyecta concretar antes del fin de 2012, adquiere una trascendencia geopolítica y estratégica de primer orden.

Por otra parte, luego de haber sondeado el interés de Brasil, Argentina, Bolivia y Paraguay para el desarrollo conjunto de un puerto de aguas profundas en la costa atlántica uruguaya⁷, el presidente Mujica decidió⁸ poner en marcha el proceso de ejecución de dicha iniciativa que, entre otras cosas, es una forma de disminuir la presión al “conflicto de puertos” en el río de la Plata. Un diferendo de intereses que ha sido un factor de tensión permanente en las relaciones entre Argentina y Uruguay durante los últimos dos siglos y una de las claves explicativas de la historia de la cuenca del río de la Plata desde la colonia española y portuguesa en el siglo quince hasta de la propia existencia del Uruguay como estado independiente.

Al cerrar este texto, la destitución sumaria del presidente de Paraguay, Fernando Lugo (2008-2012) y la aplicación de la Cláusula democrática, tanto del Mercosur como de la Unasur, generó un intenso debate político interno en Uruguay. La mayor parte de la oposición política se alineó a favor de la legalidad de la decisión del Parlamento paraguayo de destituir al presidente de la república, además de rechazar la decisión de la Cumbre de Mendoza por la que los presidentes de Argentina, Brasil y Uruguay permitieron el largamente pospuesto ingreso de Venezuela como miembro pleno del Mercosur.

2. LA CUESTIÓN MILITAR

Si durante el primer año de gestión del gobierno del presidente Mujica las relaciones con las Fuerzas Armadas fueron un asunto casi permanente en la agenda pública⁹, durante el periodo analizado en este artículo la cuestión militar retornó a su tradicional segundo plano, lo que parece re-

sultado de dos elementos centrales: el cambio en la titularidad del Ministerio de Defensa Nacional y los relevos en la cúpula militar. Aun cuando cada uno de estos hechos fue independiente, ambos se constituyeron en factores que, objetivamente, confluyeron para tener los resultados señalados.

La renuncia imprevista de Luis Rosadilla como ministro de Defensa, por razones de salud y cuando era el ministro de mejor imagen pública¹⁰, llevó al presidente a apelar a Eleuterio Fernández Huidobro, su viejo compañero en la dirección del MLN (Tupamaros), quien como él debió soportar una larga y terrible experiencia de prisión durante el régimen autoritario militar (1973-1985). Fernández Huidobro, uno de los pocos dirigentes políticos uruguayos conocedores la cuestión militar, optó por un estilo de gestión diferente al de su predecesor y compañero de sector de político. Su impronta podría definirse por tres rasgos principales: baja exposición pública, apelación al asesoramiento militar y aversión al riesgo en sus principales decisiones.

Los relevos en la cúspide de las fuerzas armadas, por su parte, se debieron principalmente a relevos rutinarios originados en razones reglamentarias. En el caso de la Armada, por el contrario, se trató de una decisión política del ministro. Los relevos rutinarios se registraron en la Comandancia del Ejército Nacional y en el Estado mayor de la defensa (Esmade), nuevo organismo creado por la ley marco de defensa nacional, que entró en vigor en febrero de 2010 y en funciones desde octubre de ese año. Para asumir dichos cargos fueron designados dos generales de reconocido prestigio profesional entre sus pares. El nombramiento del general Pedro Aguerre para sustituir al general Jorge Rosales en la comandancia del Ejército contribuyó a terminar con roces y hasta manifestaciones públicas de inconformidad e indisciplina de todo el generalato con su comandante en jefe, desgastado por un largo y complejo periodo en el cargo. Responsabilidad a la que ya había accedido en una decisión audaz del presidente Tabaré Vázquez (2006-2010)¹¹.

En efecto, durante su gestión, Rosales nunca llegó a superar la disconformidad que generó la decisión fulminante de relevar al teniente general Carlos Díaz y designarlo como comandante en jefe cuando, ocupando la Jefatura del estado mayor del Ejército, era el benjamín del generalato de la época.

Por otra parte, la designación del general Daniel Castellá, también del Ejército, en la jefatura del Esmade, al expirar el periodo reglamentario de permanencia en el grado del general del aire, José Bonilla, también aportó tranquilidad en la interna de las fuerzas armadas. La decisión del entonces ministro de Defensa Nacional, Luis Rosadilla, de nombrar a un oficial general de la Fuerza Aérea como primer jefe del nuevo organismo, no había sido bien asimilada, particularmente por las jerarquías del Ejército¹². Las importantes funciones, algunas novedosas, que debe cumplir el Esmade¹³, habían generado expectativa en medios militares. Así, la decisión de designar a un oficial de la fuerza más pequeña y de menor tradición, no fue bien recibida.

Finalmente, los cambios registrados en la cúpula militar se completaron con el pedido de pasaje a retiro voluntario del comandante en jefe de la Armada y la asunción de un nuevo vicealmirante como máximo jerarca¹⁴. Junto a él, también dejaron la vida militar activa los dos contralmirantes de más antigüedad en el grado. Estos movimientos tuvieron como origen el avance de las investigaciones judiciales sobre manejos irregulares de fondos¹⁵, a lo que se sumó la voluntad del poder ejecutivo de terminar con una larga saga de conflictos¹⁶. Así, de hecho, el Almirantazgo, integrado por un vicealmirante y cinco contralmirantes, resultó depurado¹⁷.

De manera que, la conjunción de un estilo ministerial menos *rupturista* con una recomposición del principio de autoridad, tanto en el Ejército como en la Armada, permiten comprender que la cuestión militar haya dejado de ocupar el lugar prominente en la agenda política pública que tuvo durante los primeros quince meses de la administración del presidente Mujica.

En otro plano, el largo proceso de resolución de los asuntos históricos relacionados con las violaciones de los derechos humanos durante la dictadura continuó con el persistente “goteo” de decisiones judiciales al respecto¹⁸.

Un hito en esta siempre problemática dimensión de la cuestión militar uruguaya tuvo lugar con la celebración de un acto oficial, en cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por el “caso Gelman”. El propio presidente de la república en representación del estado uruguayo asumió la responsabilidad en el secuestro en Buenos Aires y traslado ilegal a Montevideo de María Claudia García de Gelman en 1976, en su desaparición forzada hasta el día de hoy y en la sustracción y sustitución de identidad de su hija recién nacida¹⁹.

Además, como resultado del paciente trabajo de un equipo de antropología de la Universidad de la República, se desenterraron otros dos detenidos-desaparecidos durante la dictadura, ambos en un área que los militares de la época denominaron Arlington, en el batallón de infantería Paracaidista n° 14. El primero fue el cuerpo de Julio Castro²⁰, prestigioso docente y pedagogo, asesor de la Unesco, que además había tenido destacada trayectoria como subdirector del reconocido semanario *Marcha* de Montevideo. El análisis de sus restos permitió comprobar que fue sometido a torturas y finalmente ejecutado de un balazo. El segundo caso se trató de los restos de otro detenido-desaparecido, identificado como un dirigente sindical²¹.

Por otra parte, también en la esfera judicial continuaron las actuaciones vinculadas a los manejos irregulares en la Armada Nacional de los fondos provenientes de las Naciones Unidas como retribución por las contribuciones del país a misiones de paz. Además del ya consignado pasaje a retiro del comandante en jefe de la Armada, el tercero desde que se inició la investigación, hubo nuevos procesamientos de altos oficiales de la Armada y, también, de empresarios acusados de complicidad en las maniobras ilegales.

En cuanto a la diplomacia de defensa deben señalarse dos eventos que generaron polémica por razones político-ideológicas contradictorias.

En efecto, por una parte sectores de la izquierda y del propio partido de gobierno, Frente Amplio, manifestaron su inquietud ante la presencia en el país de un Military Training Team (MTT) de quince Navy-Seals estadounidenses para entrenar durante un mes a efectivos del cuerpo de fusileros navales (Fusna) y de la Prefectura Naval de la Armada Nacional²². Actividad que había sido aprobada por unanimidad en el Parlamento uruguayo²³, aunque cuando la noticia se conoció en prensa, algunos legisladores oficialistas reclamaron públicamente por la falta de información precisa del Ministerio de Defensa, manifestando su preocupación por las actividades de los militares de Estados Unidos en Uruguay.

El segundo hecho fue consecuencia de las actividades de intercambio académico cumplidas en el Instituto militar de estudios superiores del Ejército (Imes) en cuyo marco fue recibida una delegación de un par de centenares de oficiales del Ejército Bolivariano de Venezuela. Contrariamente al caso de los Navy-Seals, el hecho derivó en un llamado al ministro de Defensa Nacional al Parlamento, pues diputados de la oposición cuestionaron la constitucionalidad del ingreso al país de los oficiales venezolanos sin la venia del Parlamento, así como las apelaciones al socialismo que hicieron en sus disertaciones ante la oficialidad militar uruguaya y las propias autoridades del Ministerio de Defensa Nacional.

Finalmente, debe consignarse que durante el periodo analizado se divulgaron ciertos avances del trabajo elaborado durante su primer año de existencia por el flamante Estado mayor de la defensa (Esmade)²⁴. La redacción del documento había sido ordenada por el ex ministro de Defensa Nacional, Luis Rosadilla, en ocasión de la puesta en funcionamiento del nuevo organismo creado por la ley marco de defensa nacional²⁵. Por otra parte, el Consejo de defensa nacional (Codena), organismo del máximo nivel político creado por la ley marco de defensa nacional, que había sido

convocado por primera vez en mayo 2011²⁶ por el presidente Mujica, celebró la segunda reunión de su breve historia en marzo de 2012²⁷. Según se supo, el organismo encomendó al Esmade la elaboración de un Libro blanco de defensa, otro mandato de la ley marco²⁸, además de encargarle las funciones de secretaría del Codena²⁹.

De todas formas aunque el gobierno no ha aprobado un documento con directrices políticas explícitas de defensa nacional, algo que nunca ocurrió en la historia del país, el Ejército nacional ha comenzado a concretar cambios en el despliegue de sus unidades en el territorio. Así, se trasladó un regimiento de caballería mecanizada ubicado desde hace casi un siglo en las afueras de la capital, Montevideo, a una nueva ubicación en las cercanías de la frontera con Brasil, al noreste del país (departamento de Treinta y Tres), primer movimiento significativo de un conjunto de otros cambios resultado de un plan aprobado por el nuevo comandante en jefe, general de Ejército Pedro Aguerre³⁰. Los cambios incluyen el traslado de los batallones de infantería blindados n° 13 y mecanizado n° 15 al centro del país para conformar una brigada blindada conjuntamente con el regimiento de caballería blindado n° 2³¹.

Estos cambios, fundados en la necesidad de adecuar y racionalizar a la fuerza militar de tierra, constituyen una respuesta también a la reducción del número de efectivos verificada durante las últimas décadas sin que haya habido cambios en la estructura de la fuerza ni en su despliegue.

Sin embargo, la previsión de una caída sustantiva, hasta 6.500 cargos, autorizada por la ley de presupuesto para el periodo 2010-2013 no tuvo lugar³². Es más, en sus declaraciones públicas el jefe de la división I del Ejército afirmó taxativamente que, para cumplir con las misiones asignadas, el Ejército “no puede achicarse más”³³. De hecho, el proceso de transferencia de personal militar al Ministerio del Interior, para atender las necesidades de fortalecimiento de la Policía Nacional, solo se concretó en un número muy inferior al previsto en la ley de presupuesto.

En efecto, menos de doscientos fueron los soldados y clases que lograron superar los requerimientos del Ministerio del Interior y ser admitidos en el proceso de readiestramiento para sus nuevas funciones.

En cuanto al muy significativo despliegue de efectivos que desde hace una década destina el Uruguay para cumplir tareas en misiones de paz de las Naciones Unidas, no hubo cambios significativos. De todas formas, el análisis a mediano plazo muestra una tendencia a la disminución de las contribuciones uruguayas de tropas a misiones de paz de las Naciones Unidas. En efecto, el máximo número de efectivos fue de 2.588 en diciembre de 2007³⁴, mientras en junio de 2012 estos eran 2.169³⁵.

El Ejército, el componente de las fuerzas armadas uruguayas más comprometido con las misiones de paz, mantiene 12% de su fuerza efectiva fuera de fronteras. Habrá que ver los efectos del proceso de reducción del componente militar y policial de la Minustah (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití), comenzado a partir de la resolución n° 2012 del Consejo de seguridad de las Naciones Unidas de octubre 2011³⁶, en el volumen de tropas uruguayas en Haití³⁷.

En septiembre de 2011, cinco efectivos de la Armada de Uruguay destacados en Port Salut, región sur de Haití³⁸, se vieron envueltos en un escándalo que llevó a su procesamiento por la justicia militar uruguaya y, además, a la apertura de un proceso penal en el ámbito civil. El gobierno uruguayo trasladó a Montevideo al joven haitiano presuntamente abusado por los marinos para que prestara testimonio ante la justicia. Al momento de elaborar este artículo el juez aun no había emitido su dictamen. Es sugestivo el hecho de que la reducción de efectivos del contingente militar uruguayo en la Minustah, a la que se aludió más arriba, se tradujera principalmente en el redespiegue y redimensionamiento del contingente de la Armada (Urumar), incluyendo el cierre de la base en Port Salut donde tuvo lugar el incidente. En efecto, de un total de ciento ochenta

y siete efectivos desplegados en cinco bases a lo largo de toda la costa de Haití hasta diciembre de 2011, se pasó a cien efectivos concentrados en tres bases ubicadas en los principales puertos del país³⁹. En cuanto a la Fuerza Uruguaya, replegó definitivamente su contingente Urusot I (vigilancia, información y transporte), luego que en octubre 2009 la aeronave CASA Aviocar C-212 se accidentara y falleciera toda su tripulación⁴⁰.

El otro gran contingente uruguayo al servicio de las Naciones Unidas se encuentra en la República Democrática del Congo desde 2001, como parte de Monusco (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo). Luego de haber alcanzado su récord de 1.828 efectivos, entre tropas y observadores militares, en agosto de 2004⁴¹, descendió a 1.211 en junio de 2012⁴². La Armada Nacional llegó a contar con casi trescientos efectivos en varios equipos de patrulla fluvial y lacustre para contar actualmente con un solo contingente de unos ciento ochenta efectivos. Mientras, la Fuerza Aérea, con un contingente de noventa y cuatro efectivos, es responsable de las operaciones del aeropuerto de Bakuvu y cumple funciones de aeroevacuación médica con dos helicópteros Bell-212⁴³.

3. PLAN POR LA VIDA Y LA CONVIVENCIA CIUDADANA: MEDIDAS FRENTE AL INCREMENTO DE LA PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD

El capítulo dedicado a los asuntos de seguridad pública del informe publicado en el *Anuario 2011* se cerraba señalando: “(...) recién a partir de enero de 2011, con la entrada en vigencia del nuevo presupuesto quinquenal y el despliegue de los planes de gobierno del presidente Mujica en la esfera de la seguridad pública, podrá comenzar a evaluarse la gestión de la segunda administración del Frente Amplio en el campo de la seguridad pública”.

Así, un año y medio después de la entrada en vigencia del presupuesto, es posible comenzar a

analizar qué tanto se han concretado los énfasis novedosos de la administración Mujica respecto al primer gobierno del Frente Amplio, y en ese caso cuál ha sido su impacto en la realidad de la seguridad ciudadana y en la percepción de inseguridad de una opinión pública sensibilizada por el problema.

Aunque el ministro del Interior, Eduardo Bonomi, logró establecer un conjunto de acuerdos de consenso con los partidos políticos de la oposición respecto a la problemática⁴⁴ y más allá de que casi todos los puntos contemplados en el documento firmado por los cuatro partidos⁴⁵ están en proceso de ejecución, la problemática de la inseguridad no solo continuó como principal preocupación de la opinión pública uruguaya, sino que durante mayo de 2012 llegó a constituirse en asunto casi único de la agenda política pública.

En efecto, una sucesión de hechos de violencia ocurridos a partir de los primeros meses de 2012 hicieron crisis a partir de fines de abril y hasta los primeros días de junio⁴⁶. La oposición política forzó la comparecencia del ministro del Interior en el Parlamento, reclamando su renuncia⁴⁷, sin éxito ante el apoyo de la mayoría oficialista. Finalmente, la respuesta gubernamental llegó por medio de la denominada Estrategia por la vida y la convivencia ciudadana.

Curiosamente, luego de la original apelación del presidente Mujica a la reflexión colectiva respecto al valor de la vida⁴⁸, seguida del anuncio del mencionado paquete de medidas por parte del gabinete ministerial de seguridad⁴⁹, la centralidad que había ido adquiriendo el problema de la inseguridad desde principios de 2012 dejó paso a otros asuntos en el tope, tanto en los informativos de la televisión como en el debate político.

En ediciones anteriores de este *Anuario* se ha expuesto la realidad del problema de inseguridad que enfrenta la sociedad uruguaya, un país que experimentó un proceso de deterioro de la convivencia social en un periodo relativamente corto. Así, aun cuando la tasa de homicidios y de criminalidad en general en Uruguay es una

de las más bajas de América Latina, hasta hace cincuenta años los niveles de criminalidad eran comparables, no a los de la región, sino a los de Suiza⁵⁰. De allí la percepción de la población frente a esta problemática, en un momento en el cual los asuntos que más habían preocupado a los ciudadanos durante las últimas décadas –la crisis económica, la desocupación, etcétera– han dejado ser centro de atención en un país cuyos actuales indicadores económicos y sociales solo pueden compararse a los de sus años dorados, en la primera mitad del siglo veinte.

En dicho marco de caída notoria de los niveles de pobreza e incremento de los niveles generales de ingreso y de consumo, los niveles de violencia y criminalidad desafían al segundo gobierno de izquierda, que deberá mejorar las capacidades preventivas de los aparatos de seguridad del estado, particularmente la policía, al tiempo que perfecciona sus posibilidades de reprimir el delito cuando sea necesario.

Esa es la dirección de la ambiciosa y multidimensional Estrategia por la vida y la convivencia ciudadana que deberá ser reglamentada mediante algunas nuevas leyes y una multiplicidad de medidas de diverso carácter. El diagnóstico establecido por el gobierno del presidente Mujica en dicho documento⁵¹ intenta articular un discurso de izquierda sobre la seguridad, a partir de la constatación de que el problema existe y que, legítimamente, la sociedad reclama soluciones. La Estrategia tiene dos objetivos.

Por una parte, enfrentar la ofensiva de la derecha política que propugna combatir el delito con mano dura, incrementando la represión y apelando a aparatos de violencia estatal. Por otra, revertir el creciente fenómeno de intolerancia y segregación social que contribuye a profundizar una brecha sociocultural, generada principalmente durante los años noventa, que amenaza la tradicional capacidad de convivencia social del Uruguay.

El documento define que el enfoque de la Estrategia está centrado en tres definiciones claves: el

ejercicio de la autoridad; la práctica de la reciprocidad; y el desarrollo de la convivencia. Donde:

el ejercicio de la autoridad implica que el gobierno legitimado por la voluntad popular cumple sus cometidos dentro de las reglas del estado de derecho y con estricto respeto de la institucionalidad democrática y de los derechos de las personas. En función de esto utiliza todos y cada uno de los instrumentos legales para hacer efectiva el derecho a la protección de las personas ante la violencia.

Acerca de la segunda definición clave señala que “la práctica de la reciprocidad implica que existen derechos y obligaciones. El estado debe garantizar la seguridad respetando los derechos humanos”.

Y precisa que:

“no responderemos a la violencia ilegítima de la delincuencia con más violencia irracional desde el estado”. Pero al mismo tiempo asegura que “apelaremos a la prevención como norte estratégico y filosófico, porque estamos convencidos de ello, pero no dudamos en aplicar en todo momento medidas disuasivas o represivas, dentro del marco de la Constitución y la ley cuando ello sea necesario para garantizar el derecho a la seguridad ciudadana”.

Finalmente, en cuanto a tercera clave establece que:

el desarrollo de la convivencia es la garantía de una sociedad más segura. El problema no es solo el delito, sino también la cultura de intolerancia, crispación y violencia cotidiana que ha construido la sociedad uruguaya en los últimos años. El pilar central es promover y desarrollar la cultura ciudadana entendida como el conjunto de los comportamientos, valores, actitudes y percepciones que comparten los miembros de una sociedad y que determinan las formas y la calidad de la convivencia, influyen sobre el respeto del patrimonio común, y facilitan o dificultan el reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos.

Las medidas del gobierno se apoyan sobre lo que califica como “cuatro pilares centrales”, cada uno de los cuales contiene diversas propuestas. El primero supone una adecuación normativa para fortalecer la convivencia, que va desde la reparación de víctimas de delitos y el agravamiento de penas en caso de corrupción policial y tráfico

de pasta base, hasta una estrategia integral e interinstitucional para actuar sobre las principales consecuencias del consumo de drogas en particular de la pasta base de cocaína. En este pilar se incluye también la propuesta de mayor impacto nacional e internacional: la legalización regulada y controlada de la marihuana. Así como una propuesta de diálogo con vistas a la autoregulación de los contenidos en materia de manejo de informaciones referidas a seguridad y violencia en los medios de comunicación.

Los demás pilares refieren al “mejoramiento de la eficacia y la transparencia de la policía”, al desarrollo de un “sistema de centros de mediación de conflictos en el área metropolitana” de la capital, Montevideo, y de “equipamientos e infraestructura para la convivencia y el uso intensivo de los espacios públicos”.

Será preciso conocer en detalle este paquete de medidas y observar su despliegue. Por el momento puede señalarse que su divulgación coincidió tanto con un notorio descenso de la crónica roja en las emisiones televisivas de máxima audiencia como con el apaciguamiento súbito del clima de intranquilidad e intolerancia.

Conviene entonces tratar brevemente el proceso de los primeros seis meses de 2012 y que tuvo su pico en mayo de 2012, provocado por el asesinato a sangre fría del empleado de un conocido bar de Montevideo, hecho que quedó registrado por las cámaras de seguridad del establecimiento⁵² y fue objeto de un manejo sensacionalista⁵³ por buena parte de la prensa y, particularmente, por varios noticieros de televisión⁵⁴.

En un momento de alta sensibilidad en la población provocada por dicho asesinato, la derecha política pareció entonces tomar la ofensiva. La alerta en medios de gobierno se activó ante la congregación inédita de algunos cientos de autodenominados “indignados por la violencia” convocada por las redes sociales frente a la casa de gobierno, en el centro de Montevideo, en el marco de un gran cobertura mediática⁵⁵, mientras en el discurso público de algunos actores se manifestaban síntomas de intolerancia creciente⁵⁶.

En perspectiva, el incremento de la sensación de inseguridad en la población tuvo un claro *in crescendo* desde los primeros meses de 2012. El proceso, anclado en el incremento objetivo de la violencia en los delitos cometidos durante los primeros meses del año, estuvo acompañado por el discurso de buena parte de la oposición que cuestionaba la política de seguridad del gobierno y promovía la baja de la edad de imputabilidad penal mediante una reforma constitucional⁵⁷. También los canales privados de televisión que ya en 2011 habían comenzado a ubicar la “crónica roja” en la portada de sus emisiones informativas a la hora de mayor audiencia⁵⁸, incrementaron los minutos y la dramatización de su cobertura sobre los delitos violentos.

Es interesante señalar que, como se ve en la tabla 1, durante los últimos años las cifras de

los delitos contra la propiedad, particularmente aquellos más violentos como las rapiñas, no registraron cambios significativos. La tabla presenta información divulgada por el Ministerio del Interior sobre robos con violencia o amenaza de ella (rapiña) durante el primer semestre de 2011 y 2012.

Como puede observarse en la tabla 1, durante el primer semestre de 2012 no hubo un incremento significativo de las rapiñas en los dos departamentos del país, que en 2010 acumularon el 96% de estas⁵⁹.

En cambio, y como se ve en el gráfico 1, durante los primeros meses de 2012 el número de homicidios se disparó⁶⁰.

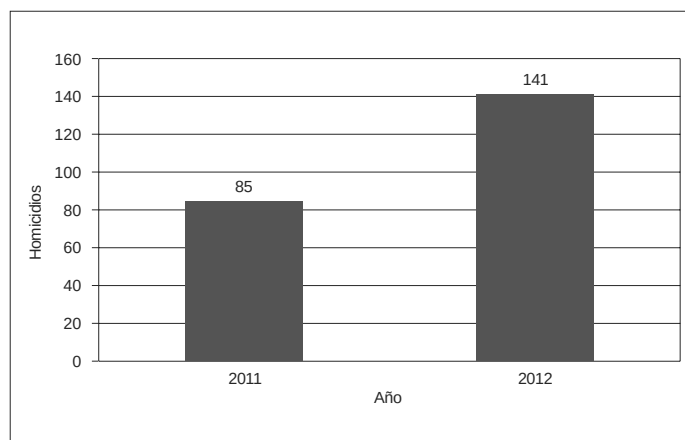
Las muertes violentas en los seis primeros meses del año (enero a junio) crecieron casi 70%

TABLA 1. URUGUAY, EVOLUCIÓN DE LOS DELITOS DE RAPIÑA, DEPARTAMENTOS DE MONTEVIDEO Y CANELONES, PRIMER SEMESTRE DE 2011 Y 2012

Año	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	1 al 15 julio	Total
2011	1.275	1.157	1.251	1.025	1.252	1.215	570	7.745
2012	1.255	1.353	1.452	1.221	1.336	1.018	455	8.090

Fuente: elaborado por el autor a partir de datos del Ministerio del Interior. http://www.minterior.gub.uy/images/stories/rap_mdeo.pdf

GRÁFICO 1. URUGUAY, HOMICIDIOS POR AÑO EN TODO EL PAÍS, ENERO-JUNIO DE 2011 Y 2012



Fuente: Ministerio del Interior-Observatorio nacional sobre violencia y criminalidad.

respecto a años anteriores (véanse el gráfico 1 y la tabla 2). Debe recordarse que entre el 1 de enero y el 25 de abril de los tres años anteriores (2009, 2010 y 2011) se registraron entre 38 y 36 homicidios. Así, en 2010 Uruguay registró una tasa de 6,1 homicidios por cada 10 mil habitantes, una de las más bajas de América Latina.

Como se ve en el gráfico 2, los homicidios cometidos durante los primeros meses de 2012 bajaron abruptamente hacia el fin del periodo, mientras los robos con violencia (rapiñas) también se redujeron, si bien mucho menos. De cualquier manera, como se puede ver en la tabla 2, los

homicidios registrados en los seis primeros de 2012 ya alcanzaban 70% del total del año 2011. De manera que para hacer un balance más equilibrado hay que esperar a tener los datos de todo el año.

En dicho contexto, en abril de 2012 un recluso dentro del penal de Libertad⁶¹ asesinó a su custodia utilizando una pistola calibre 9 mm⁶². La presencia de armas de fuego en los establecimientos carcelarios no era un secreto ni era ignorada por las autoridades. Ya había habido incidentes entre presos en los que el fenómeno había salido a luz, dando cuenta de serios problemas

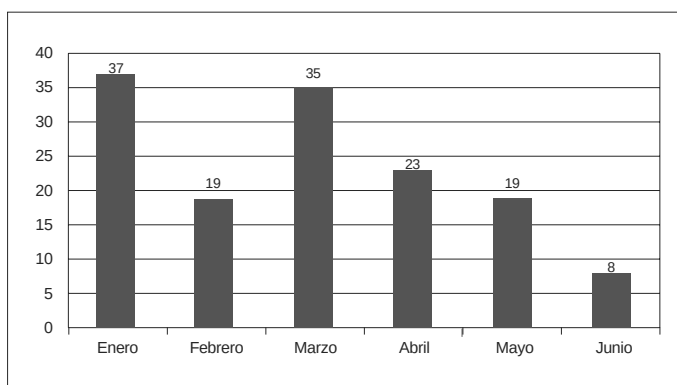
TABLA 2. URUGUAY, HOMICIDIOS COMETIDOS, 2009-JUNIO DE 2012

Año	Nº de homicidios cometidos
2009	226
2010	205
2011	199
2012 (enero-junio)	141(*)

Fuente: Ministerio del Interior-División estadística y análisis estratégico. En <https://www.minterior.gub.uy/images/stories/anual2011.pdf>

* La información sobre número de homicidios en el primer semestre de 2012 es de la misma fuente pero no había sido publicada por el Ministerio del Interior al momento de elaborar este informe.

GRÁFICO 2. URUGUAY, HOMICIDIOS POR MES EN TODO EL PAÍS, ENERO-JUNIO DE 2012



Fuente: Ministerio del Interior-Observatorio nacional sobre violencia y criminalidad.

de corrupción y fallas en los sistemas de control en un sistema carcelario que soporta una severa crisis agravada por el alto consumo de drogas⁶³. Sin embargo, hasta entonces las armas de fuego no habían sido utilizadas contra los guardias de las cárceles.

Apenas unos días después, en el Comcar, establecimiento de detención para procesados primarios y delincuentes de menor peligrosidad, los internos se amotinaron destruyendo completamente dos de sus módulos. El grado de afectación fue tal que obligó al realojo de emergencia de unos mil detenidos⁶⁴ y a la decisión gubernamental de construir nuevos módulos destinados a alojarlos⁶⁵.

En los días siguientes, en el marco de una fuerte movilización de los familiares de los reclusos, también se registraron serios incidentes en la cárcel de mujeres, recientemente inaugurada⁶⁶.

En realidad, la verdadera asonada que estalló en los principales establecimientos del país, acompañada por una intensa movilización de familiares, fue resultado de un proceso de raíces profundas que se expresa en un muy grave problema de hacinamiento de los detenidos en las cárceles (véase la tabla 3), que vuelve incontrolable un sistema con problemas estructurales muy serios, agravados por el desgaste y la corrupción en el marco de un incremento del problema del consumo y tráfico de drogas dentro de las cárceles⁶⁷. De todas formas, por su gravedad y violencia, la crisis vivida no tiene antecedentes⁶⁸.

Debe precisarse también que los amotinamientos de los detenidos se produjeron cuando una serie de iniciativas dirigidas a atacar en

profundidad la problemática carcelaria están en marcha. Obviamente, la destrucción de dos módulos completos en el Comcar distorsiona sensiblemente los planes de reforma del sistema penitenciario.

Las novedades en este ámbito son la construcción de nuevos establecimientos de reclusión, la creación de un nuevo sistema con la instalación del Instituto nacional de rehabilitación y la conformación un nuevo cuerpo de personal penitenciario para terminar con la anomalía instalada por la dictadura, que pervivió durante los veinticinco años de restauración democrática: la seguridad interna en las cárceles está a cargo de la propia policía.

En efecto, el Ministerio del Interior adelanta un conjunto de planes de construcción de nuevos establecimientos de detención, algunos de los cuales ya han sido inaugurados⁷⁰. De acuerdo con la Memoria de gestión 2011 del Ministerio del Interior, durante dicho año se habilitaron tres mil nuevas plazas para alojar detenidos con el fin de atender el hacinamiento que sufren las cárceles, y antes de finalizar 2012 está previsto inaugurar un nuevo centro de detención para alojar otros dos mil reclusos. No parece menor el dato de que, a pesar del crecimiento exponencial que ha tenido del número de presos a partir de 1994, la capacidad de albergarlos en establecimientos de detención no tuvo mayores cambios. Recién en 2011 se habilitó un número significativo de nuevas plazas para alojar a personas privadas de su libertad. Además, en 2012 se transferirán varias cárceles departamentales al nuevo Instituto nacional de rehabilitación, y se conformará la Policía penitenciaria, nuevo cuerpo especializa-

TABLA 3. URUGUAY, EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PERSONAS MAYORES DE 18 AÑOS PRIVADAS DE LIBERTAD, 1984, 1994, 2004, 2005, 2010, 2012

Año	1984	1994	2004	2005	2010	2012
Número de detenidos	1.890	3.200	7.149	7.214	8.775	9.450

Fuente: Ministro del Interior⁶⁹.

do cuyos futuros miembros están siendo contratados e instruidos.

Al cerrar este texto no es posible asegurar si el gobierno hará uso de la autorización parlamentaria de utilizar fuerzas militares para controlar el ingreso a los establecimientos penitenciarios⁷¹, como forma de poner fin al ingreso de drogas y de armas de fuego. Por el momento, se incorporaron escáneres a tales efectos, y la Guardia Republicana es la encargada del control del ingreso de los funcionarios policiales y los familiares a las cárceles.

Como marco del panorama presentado deben ubicarse varias reformas en plena ejecución en la Policía nacional así como las reacciones que ellas han generado en la corporación policial. Particularmente, la introducción de un conjunto de cambios tecnológicos y la reestructuración de la Jefatura de Policía de Montevideo⁷², cuyo modelo de organización no había tenido cambios desde antes de la dictadura.

La disconformidad policial tuvo expresiones muy concretas de resistencia frente a la puesta en marcha de un sistema de control satelital de los móviles, que además de permitir conocer la ubicación de cada vehículo termina con el sistema de los bonos de combustible, fuente tradicional de corrupción y desvío de fondos. Además, antes de finalizar 2011 numerosos aparatos del nuevo sistema digital para el control del cumplimiento de horarios de los funcionarios fueron rotos⁷³. Por otra parte, junto con la incorporación de nuevos vehículos, el Ministro del Interior decidió llegar a un acuerdo con la Asociación de talleres mecánicos, para encargarles la reparación de los móviles, al comprobar el alto número de ellos que se hallaba fuera de servicio y la bajísima eficacia y eficiencia de los servicios de reparación del Ministerio⁷⁴. Simultáneamente, se incorporaron tres mil nuevos funcionarios a la Policía.

Por otra parte, se creó el nuevo cuerpo de la Guardia Republicana, con jurisdicción nacional, como resultado de la unificación de los cuerpos de Coraceros, Metropolitana y Granaderos. De hecho, las características que se proyecta impri-

mir a este nuevo organismo así como su equipamiento, parecen dirigidas a llenar una vieja carencia de los aparatos de seguridad uruguayos: la ausencia de un cuerpo de nivel intermedio entre las Fuerzas Armadas y la Policía. Para que ello se concrete, entre otras, será necesario vencer la resistencia del Ejército, que percibe esta línea de trabajo del Ministerio del Interior como un riesgo en un área monopolizada por los equipos entrenados para operaciones especiales de su batallón n° 14 de Infantería paracaidista.

Otro frente tradicionalmente conflictivo dentro del complejo ámbito de la seguridad pública y donde la oposición política a los gobiernos de izquierda se ha centrado es lo que se ha denominado la minoridad infractora de la ley⁷⁵. Durante el periodo analizado, en el marco del desarrollo de uno de los acuerdos firmados por el gobierno con los partidos de oposición, se aprobó la ley que crea el Sistema de responsabilidad penal de adolescentes (Sirpa) en el Instituto nacional del niño y el adolescente del Uruguay (Inau) para lo cual se adjudicó un importante refuerzo presupuestal⁷⁶.

Un dato central del proceso de fortalecimiento del organismo que tiene a su cargo a los niños y jóvenes en conflicto con la ley⁷⁷ es la solución de un viejo problema ya endémico: la manifiesta incapacidad de los centros de internación de menores para retener a los jóvenes internados. En efecto, la designación, en abril de 2011, del sicólogo Rolando Arbesún como gerente del Sistema de ejecución de medidas a jóvenes en infracción (Semeji), que fuera absorbido por el nuevo Sirpa en julio de ese mismo año⁷⁸, dejó una realidad novedosa como legado: los centros de internación de jóvenes dejaron de ser noticia por las recurrentes fugas, cuyos protagonistas recaen por lo general en conductas delictivas. Pese a su relativamente reducido número, la problemática de los jóvenes infractores se había tornado en un serio problema político-mediático para el gobierno. Las fugas prácticamente se controlaron durante el segundo semestre de 2011. Durante el primero de 2012 crecieron pero fueron mucho menores que en años anteriores, como se ve en la tabla 4.

TABLA 4. URUGUAY: NÚMERO DE FUGAS DE JÓVENES INTERNADOS EN ESTABLECIMIENTOS DEL SIRPA, 2009-2012: DATOS DEL PRIMER SEMESTRE DE CADA AÑO (1 DE ENERO AL 15 DE JULIO)

Año	2009	2010	2011	2012
Nº de fugados	695	440	194	43

Fuente: Sirpa, según diario *El País*, sección Nacional, p. A7. 24 de julio de 2012.

4. COMBATE AL CRIMEN ORGANIZADO Y LA AUDAZ PROPUESTA URUGUAYA DE REGULACIÓN ESTATAL DE LA PRODUCCIÓN, DISTRIBUCIÓN Y CONSUMO DE MARIHUANA

A mediados de 2012, el gobierno uruguayo sorprendió al mundo con su propuesta de comenzar a recorrer un camino nuevo en la lucha antidrogas, al plantear su propósito de legalizar el mercado de la marihuana, bajo control público.

En realidad, Uruguay y otros países de la región han venido señalando hace años en diversos foros internacionales la necesidad de repensar la estrategia hegemónica respecto al consumo, distribución y producción de un conjunto de drogas prohibidas, de origen vegetal o sintético como marihuana, hashish, cocaína, heroína, diversas anfetaminas, etcétera.

Dicha postura surge como una respuesta a más de treinta años de aplicación del modelo prohibicionista y represivo y de una estrategia de combate militarizado contra la oferta (producción y distribución) cuyos resultados no son convincentes ni en su eficacia ni en su eficiencia, con miles de millones de dólares invertidos, sociedades traumatizadas por la violencia mientras el negocio del tráfico florece y se sofisticaba y el consumo de esas sustancias se extiende.

Ya en febrero de 2009, los ex presidentes de Brasil Fernando H. Cardoso (1995-2003), César Gaviria, de Colombia (1990-1994) y Ernesto Zedillo, de México (1994-2000) publicaron el documento “Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma”. Estados Unidos, por su parte, aunque sin abandonar su énfasis represivo y

militarista, empezó hace poco a variar su discurso, admitiendo que la demanda de drogas en su territorio es parte del problema, además de un problema de salud pública. En octubre de 2009 el Congreso de ese país creó una comisión bipartidista para reevaluar la política antinarcoóticos en el “hemisferio occidental”⁷⁹.

La última Cumbre de las Américas celebrada en Cartagena, Colombia, en abril de 2012, a propuesta del presidente guatemalteco, Otto Pérez Molina, en una sesión de trabajo a puertas cerradas, resolvió encargar a la OEA el reestudiar las actuales políticas antinarcoóticos en la región.

En dicho marco, no es casual que fuera el ministro de Defensa Nacional uruguayo quien presentara públicamente la propuesta de regular y legalizar la marihuana cuando el Gabinete de seguridad del Consejo de ministros hizo pública su Estrategia por la vida y la convivencia ciudadana. Tampoco parece serlo la designación del ex secretario de la Junta nacional antidrogas, Milton Romani, como nuevo embajador uruguayo ante OEA.

La polémica desatada en el ámbito internacional por el anuncio del gobierno uruguayo también generó reacciones en el plano doméstico. Además, y según su estilo, el presidente Mujica presentó la propuesta sin mayores precisiones, con el objetivo de, justamente, generar el debate. Se espera que el poder ejecutivo envíe el proyecto de ley al Parlamento, donde es previsible también que sea modificado, incluyendo iniciativas diversas.

La legislación uruguaya sobre drogas plantea, como la de otros países, la paradoja de que aun cuando la producción y la distribución de marihuana y otras de drogas ilícitas se persiguen y

castigan, su consumo no. Así, el elemento que determina si un portador ha cometido un acto delictivo o no es la cantidad de droga que tenga en su poder. Cantidad que no está establecida sino que la establece el juez en función de un criterio de “razonabilidad”. Ello ha determinado que existan varios proyectos de ley y un nivel de acuerdo en el Parlamento, que incluye a parte de la oposición, dirigidos a legalizar el autocultivo de marihuana.

La idea del gobierno de sustraer la marihuana de la esfera del crimen organizado tiene como fin restar poder económico a los grupos delictivos, erosionando su capacidad de corromper a la sociedad y el estado, además de limitar el daño a la salud pública. Por otra parte, una porción del producido del negocio que se sustraerá del poder del narcotráfico se piensa invertir, vía impuestos, en incrementar los recursos públicos destinados a los programas de reducción del consumo de sustancias adictivas y de atención a los consumidores, incluyendo el tabaco y el alcohol.

La propuesta oficial incluye así mismo que la distribución y venta de marihuana se organicen a partir de la existencia de un registro oficial de consumidores y que el estado controle directamente todo el ciclo de la droga⁸⁰.

Más allá de este asunto y su impacto mediático y político, conviene repasar algunos datos divulgados acerca de los resultados obtenidos por los servicios de seguridad en su tarea de control y represión tanto de las redes de narcotráfico como de otras manifestaciones del crimen organizado. Uruguay, por otra parte, ha continuado reforzando sus mecanismos de supervisión, prevención y represión del lavado de activos.

En cuanto al tráfico de drogas, de los datos presentados en la tabla 5 surge como llamativo el descenso en la incautación de cocaína en 2011, aunque durante el primer semestre de 2012 la tendencia parece tender a revertirse. Por su parte, las incautaciones de pasta base muestra una caída drástica en el primer semestre de 2012, lo que podría explicarse, según el informe de la Junta nacional de drogas (JND), al cambio en la modalidad de su distribución (microtráfico) así como a la estrategia policial que concentró sus procedimientos en las “cabezas” de distribución más que en el microtráfico o “bocas” de distribución⁸¹. Conviene precisar que una de las medidas anunciadas recientemente por el Ministerio del Interior es la reorientación de la acción policial para atender más rápido y con mayor eficacia las denuncias sobre las pequeñas “bocas” de distribución de pasta base en los barrios de la zona metropolitana de Montevideo. La evolución del número de personas procesadas que muestra la tabla 6 parece reflejar este fenómeno.

TABLA 6. URUGUAY, NÚMERO DE PROCESADOS POR NARCOTRÁFICO, 2008-JUNIO DE 2012

Año	Nº de procesados
2008	700
2009	721
2010	769
2011	684
2012	190

Fuente: JND. En http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/20120606_estadistico_control_oferta_oud_mayo2012.pdf

TABLA 5. URUGUAY, INCAUTACIONES DE DROGAS, 2008-JUNIO DE 2012 (EN KG)

Droga	2008	2009	2010	2011	2012 (hasta el 6 de junio)
Marihuana	1.062,8	548,8	380,3	1.967,6	217,9
Cocaína	827,9	2.466,7	440,9	265,7	254,0
Pasta base	96,3	183,9	208,6	195,2	15,8

Fuente: Junta nacional de drogas. En http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/2012_06_06_estadistico_control_oferta.pdf

La Estrategia nacional 2011-2015 para el abordaje del problema de las drogas aprobada en noviembre de 2011 por la Junta nacional de drogas de la Presidencia de la República⁸² adhiera al “modelo de reducción de riesgos y daños” y cuestiona explícitamente lo que denomina los enfoques prohibicionistas y las concepciones de guerra a las drogas, que afirma han sido ineficaces en el logro de sus objetivos y una de cuyas consecuencias es haber causado más daño al incrementar la violencia y la corrupción⁸³.

En el plano del fortalecimiento de las capacidades estatales dirigidas a dificultar las actividades de lavado ilegal de activos en el país, durante el periodo se profundizaron políticas que dan mayor transparencia al mercado de capitales y la inversión inmobiliaria. Uruguay siguió avanzando para cumplir con las normas de país cooperante en el aspecto tributario, aprobando un acuerdo de intercambio de información con Argentina. Se derogó además la normativa que permitía la existencia de sociedades anónimas de propiedad innominada y el Banco Central continuó trabajando para mejorar el intercambio de información con los agentes financieros e inmobiliarios acerca de sus operaciones. Todo ello se complementa con el desarrollo progresivo de la capacidad técnica y legal de la Dirección general impositiva para cruzar información tributaria con otras agencias estatales y el fortalecimiento de la Dirección de zonas francas del Ministerio de Economía⁸⁴.

5. CONCLUSIONES

Este texto mostró las principales novedades y los cambios más significativos registrados en la gestión del gobierno del presidente José, *Pepe*, Mujica durante la segunda mitad de 2011 y hasta julio de 2012, en las esferas de los asuntos estratégicos, de la defensa y la seguridad. Y da cuenta también de las continuidades respecto al primer año de su administración, el segundo periodo de gobierno de la coalición de izquierda, Frente Amplio.

La principal continuidad es la priorización de las relaciones regionales como centro de la política exterior uruguaya, sin descuidar una ambiciosa política de desarrollo de vínculos comerciales con el resto del mundo, particularmente activa en Asia y con algunas iniciativas de apertura hacia África. La persistencia de los desencuentros diplomáticos y comerciales con Argentina no condujo a modificar la estrategia uruguaya de diálogo y negociación permanente, que incluyó gestos políticos significativos de apoyo activo a Buenos Aires, particularmente en referencia a su contencioso por islas Malvinas con el Reino Unido.

En dicho marco general de continuidad, la decisión del gobierno uruguayo de profundizar sus acuerdos con Brasil para liberar la circulación de los factores productivos, promover la integración de ciertas cadenas productivas y la concreción de varias obras de infraestructura de interés común, podría conducir a novedades significativas en un horizonte no demasiado lejano. En efecto, si el gobierno argentino no modifica su política respecto a Uruguay, los acuerdos que se negocian al más alto nivel entre Montevideo y Brasilia podrían conducir a un cambio histórico en la tradicional política pendular uruguaya entre sus dos poderosos vecinos. Por otra parte, sin abandonar su pertenencia al Mercosur ni su definición estratégica acerca de la importancia del Tratado de Asunción, el gobierno del presidente Mujica ha dado señales significativas de acercamiento a la Alianza del Pacífico: Chile, Perú, Colombia y México.

La mayor novedad durante el periodo analizado fue la presentación pública de la Estrategia por la vida y la convivencia con un abordaje integral de la problemática del crecimiento del delito y la violencia, luego de casi siete años de experiencia del Frente Amplio en el gobierno, durante los cuales se ensayó sin éxito enfrentar el fenómeno. La propuesta, que requiere de la aprobación de varias leyes para ser instrumentada, combina un conjunto de medidas dirigidas a encarar de forma integral la convivencia social con la seguridad ciudadana, y supone un giro

conceptual mediante el cual la izquierda logró frenar la ofensiva ideológica de la derecha uruguaya, que amenazó con instaurar en la sociedad la hegemonía del enfoque basado en la “mano dura”, la represión, la estigmatización del “otro” y la intolerancia.

La decisión del gobierno del presidente Mujica de asumir el control y la regulación de los procesos de cultivo, distribución y consumo de la marihuana, en el marco de dicha estrategia, concitó la atención del mundo. La ruptura radical con el paradigma hegemónico de la guerra contra las drogas, vigente desde hace ya cuatro décadas y cuyo fracaso ya pocos niegan, propone quebrar la reserva de mercado más significativa del tráfico de drogas, y del crimen organizado en el país, para dedicar los recursos que recaude el estado al fortalecimiento de las políticas educativas y de reducción del daño que provoca el consumo de sustancias adictivas duras y blandas y legales e ilegales.

Finalmente, en el ámbito de la defensa nacional y las cuestiones militares, la novedad fue que dichos asuntos, luego de haber concitado gran interés y haber estado en primer plano en la agenda pública durante el primer año de la administración del presidente Mujica, retornaron a su tradicional segundo plano. Y simultáneamente se frenó también el impulso inicial de instrumentación de la ley marco de defensa nacional que entró en vigencia a principios de 2010.

NOTAS

- 1 Para profundizar en muchas de las claves explicativas de políticas y problemas que se presentan en este informe, segundo desde el inicio de la administración del presidente Mujica en marzo de 2010, véase: “Las políticas de seguridad en el segundo gobierno de la ‘era progresista’ en Uruguay”. En Hans Mathieu y Catalina Niño (eds.). 2011. *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2011*. Fescol-Programa de Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Bogotá, pp. 156-174.
- 2 Un buen ejemplo de ello es el discurso pronunciado por el presidente uruguayo en Caracas, durante la I Cumbre de Celac (diciembre 2011). En <http://www.youtube.com/watch?v=Qtw4k2fqu4w>
- 3 Desde que asumió la Presidencia en marzo de 2010 y hasta julio 2012, Mujica viajó treinta y ocho veces al exterior, solo dos de ellos fuera de América Latina. Uno a España, viaje privado y fuera de agenda para negociar inversiones, y el otro tuvo como destino Suecia, Noruega, Alemania y Bélgica, donde tomó contacto con las autoridades de la Unión Europea.
- 4 González Guyer, Julián. 2012. “Islas Malvinas. La solidaridad de Uruguay con el reclamo argentino”. *Diálogo*. 38 (Especial). Flacso-Guatemala. En <http://www.flacso.edu.gt/site/?p=3157>. Consultado el 12 de agosto de 2012.
- 5 Véase <http://www.elobservador.com.uy/noticia/226521/mujica-acordo-con-dilma-nuevo-sistema-de-integracion-bilateral/>
- 6 Ello es resultado de los Protocolos de Asunción y Ouro Preto.
- 7 Véase <http://www.elpais.com.uy/100330/ultmo-479692/ultimomomento/puerto-de-aguas-profundas-servira-a-toda-la-region/>
- 8 <http://www.presidencia.gub.uy/wps/wcm/connect/presidencia/portalspresidencia/comunicacion/comunicacionnoticias/puerto-rocha-de-aguas-profundas>
- 9 Véase mi texto en el libro *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2011*.
- 10 Véase González Guyer, J. 2011. “La política en tiempos de Mujica”. *Informe de Coyuntura*. 10. Ed. Estuario. Montevideo.
- 11 La decisión del ex presidente Tabaré Vázquez sobre vino en octubre de 2006.
- 12 <http://www.elpais.com.uy/110917/pnacio-593898/nacional/Un-jefe-del-Ejercito-de-cuna-militar-y-con-apoyo-politico/>
- 13 Véase ley 18.650, promulgada el 19 de febrero de 2010.
- 14 <http://www.presidencia.gub.uy/wps/wcm/connect/presidencia/portalspresidencia/comunicacion/comunicacionnoticias/ricardo-giambruno-sera-nuevo-comandante-jefe-armada-nacional>
- 15 Véase infra.
- 16 Ambos oficiales eran las cabezas visibles de una enemistad familiar y profesional, cuyas raíces se ubicaban en el quiebre que se produjo en la Armada en febrero de 1973, cuando el Ejército y la Fuerza Aérea forzaron al entonces presidente constitucional a firmar el denominado Pacto de Boiso Lanza, y el comandante en jefe de la Armada ordenó ocupar la zona del puerto de Montevideo y la Ciudad Vieja de Montevideo en un intento de frenar lo que fue el antecedente inmediato del golpe de estado de junio de ese año.
- 17 Por razones reglamentarias, recién en febrero 2013, ascenderán los tres nuevos contraalmirantes.

- 18 Consultar al respecto en <http://www.obsudamerica-nodefensa.blogspot.com/>
- 19 Véase <http://www.presidencia.gub.uy/wps/wcm/connect/presidencia/portalpresidencia/comunicacion/comunicacionnoticias/discurso-mujica-21-de-marzo>
- 20 <http://www.lr21.com.uy/politica/481616-son-los-res-tos-de-julio-castro>
- 21 <http://www.diariolarepublica.net/2012/03/hipotesis-cementerio-clandestino/>
- 22 Véase <http://es.scribd.com/doc/97425220/Informe-Uru-guay-14-2012>
- 23 Véase http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/leyes/2012/05/mdn_2156.pdf
- 24 A partir de octubre de 2011 comenzó a circular de manera más o menos reservada el documento Propuesta de modernización de la defensa militar elaborado por el Esmade y fechado 21 de octubre de 2011. Partes de su contenido fueron divulgadas por el semanario *Búsqueda* en su edición del 8 de diciembre de 2011. Véase <http://es.scribd.com/doc/75397777/Informe-Uruguay-39-2011>
- 25 Véanse los artículos 10, 11, 12 y 13 de la ley.
- 26 En ella se encomendó al Esmade la elaboración de un documento con insumos para “enfrentar los desafíos de la defensa nacional”. Véase <http://www.presidencia.gub.uy/wps/wcm/connect/presidencia/portalpresidencia/sala-de-medios/fotografias/cober-tura-fotografia-reunion-codena>
- 27 Véase http://www.mdn.gub.uy/?q=node/1822&nodo_id=1516&accion=articulo
- 28 Artículo 30.
- 29 Véase http://www.mdn.gub.uy/public/admdoc/34c86c2be68c942707595ab93f7a9966/resprenac_140312.pdf
- 30 <http://america.infobae.com/notas/45238-Uruguay-emprende-la-reorganizacion-de-su-Ejercito>
- 31 <http://www.elpais.com.uy/120715/pnacio-651890/nacional/-El-Ejercito-no-puede-achicarse-mas/>
- 32 La autorización permite eliminar hasta cinco mil cargos de manera escalonada, entre 2011 y 2013. Véanse artículo 162 y 165 de la ley de presupuesto. En www.presidencia.gub.uy/sci/leyes/2010/12/cons_min_236_1.pdf
- 33 Véanse las declaraciones del general D'Oliveira en <http://www.elpais.com.uy/120715/pnacio-651890/nacional/-El-Ejercito-no-puede-achicarse-mas/>
- 34 Véase http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml
- 35 Véase http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/june12_3.pdf
- 36 Véase <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2012%20%282011%29>
- 37 El contingente uruguayo en Minustah alcanzó su máximo de 1.240 efectivos luego del incremento decidido por las Naciones Unidas después del terremoto de enero de 2010, para ser de 945 en junio de 2012, según datos oficiales. Véase http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/june12_3.pdf
- 38 <http://es.scribd.com/doc/63938392/Informe-Uru-guay-25-2011>
- 39 Killick (cerca de Puerto Príncipe), Les Cayes en el sur y Cap Haitien en la costa norte. Información proporcionada al autor por el Comando general de la Armada uruguaya.
- 40 Véase <http://www.elpais.com.uy/091010/pinter-447143/americalatina/un-avion-militar-uruguayo-se-estrello-en-haiti-11-muertos/>
- 41 Véase http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml.
- 42 Véase http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/june12_3.pdf
- 43 http://www.fau.mil.uy/20120419_recepcion_contingentes_congo.html
- 44 Véase González Gruyer. 2011. “Las políticas de seguridad en el segundo gobierno de la ‘era progresista’ en Uruguay”, pp.159-163.
- 45 Véase www.minterior.gub.uy/images/stories/documento_de_consenso
- 46 Más abajo se detallan.
- 47 Véase <http://www.elpais.com.uy/120605/ultmo-644802/ultimomomento/interpelacion-a-bonomi-se-inicio-con-fuerte-polemica/>
- 48 El 19 de junio, fecha del nacimiento de José Artigas, considerado el prócer del Uruguay, el presidente Mujica utilizó la cadena de radio y televisión para plantear una reflexión personal acerca del valor de la vida humana, llamando a su defensa y a evitar que la violencia domine la convivencia social. Véase http://www.presidencia.gub.uy/wps/wcm/connect/presidencia/portalpresidencia/sala-de-medios/videos/cad_mujica_junio
- 49 Véase <http://presidencia.gub.uy/wps/wcm/connect/presidencia/portalpresidencia/comunicacion/comunicacionnoticias/gabinete-seguridad-presento-paquete-15-medidas-promover-convivencia-ciudadana>
- 50 Véase <http://correodepuntadeleste.com/locales/garce-el-alza-de-la-inseguridad-es-real/>
- 51 Véase http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia.pdf
- 52 Véase <http://www.elpais.com.uy/120516/ultmo-641476/ultimomomento/Dos-menores-y-un-mayor-procesados-por-crimen-de-La-Pasiva/>

- 53 Si durante 2006 cada mes se dedicaron más de 25.000 segundos a asuntos policiales, en mayo del 2011 las noticias policiales ocuparon 35.000, y en mayo del 2012 más de 50.000 (tomado del documento Estrategia por la vida y la convivencia, p. 13). Véase http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia.pdf
- 54 <http://ladiaria.com.uy/articulo/2012/5/violencias/>
- 55 http://noticias.latam.msn.com/xl/latinoamerica/articulo_afp.aspx?cp-documentid=33789418
- 56 <http://www.elobservador.com.uy/noticia/224003/policia-dice-que-el-asesino-de-la-pasiva-es-34-unalacra34/>
- 57 La iniciativa deberá votarse simultáneamente con las elecciones generales de octubre de 2014. Véase <http://www.elpais.com.uy/110731/pnacio-583438/nacional/Un-empujon-para-bajar-la-edad-de-imputabilidad/>
- 58 Ya en 2011 la crónica roja había sido el ítem al que los informativos centrales de televisión dedicaron más minutos. Agrupado por “temas”, la seguridad estuvo en el segundo lugar, detrás del deporte, en un año en el que la actuación de Uruguay en el mundial de Sudáfrica fue un verdadero *boom*. Véase http://www.180.com.uy/articulo/23821_Mujica-el-rey-de-las-noticias
- 59 Véase <http://www.minterior.gub.uy/images/stories/observatorio2010.pdf>
- 60 Véanse las declaraciones de un asesor del Ministerio del Interior en <http://www.elpais.com.uy/120516/pnacio-641431/nacional/Habra-un-record-de-homicidios-este-ano/>
- 61 Cárcel de máxima seguridad donde están alojados los delincuentes considerados más peligrosos.
- 62 Véase <http://www.elpais.com.uy/120421/pciuda-637399/ciudades/investigan-como-ingreso-una-9-milímetros-a-libertad/>
- 63 Véase <http://www.elpais.com.uy/110309/pnacio-552207/nacional/Lucha-de-poder-en-el-penal-de-Libertad/>
- 64 Véase <http://www.elpais.com.uy/120425/ultmo-638043/ultimomomento/Presos-de-modulos-del-Comcar-des-alojados-tras-motin/>
- 65 Véase <http://www.minterior.gub.uy/index.php/es/categoryblog/783-existe-especial-voluntad-del-estado-por-resolver-los-problemas-del-sistema-penitenciario>
- 66 Véase <http://www.elpais.com.uy/120430/ultmo-638915/ultimomomento/En-la-madrugada-finalizo-el-motin-en-carcel-de-mujeres/>
- 67 Véanse informes de los *Anuarios* 2010 y 2011, y el informe del Comisionado parlamentario para establecimientos penitenciarios a la Comisión de la Asamble General que se ocupa de dichos asuntos. <http://www0.parlamento.gub.uy/indexdb/Distribuidos/ListarDistribuido.asp?URL=/distribuidos/contenido/asamblea/A20120139.htm&TIPO=CON>
- 68 De este fenómeno se habló en los informes sobre la situación de seguridad en Uruguay publicados en los *Anuarios* 2009, 2010 y 2011 de la FES. Véase, por ejemplo, el gráfico 1 en el informe sobre Uruguay del *Anuario* 2009, que muestra la relación entre el número de detenidos y las normas legales que ha ido endureciendo las penas de ciertos delitos o creando nuevos.
- 69 Véase <http://www.presidencia.gub.uy/wps/wcm/connect/Presidencia/PortalPresidencia/Comunicacion/comunicacionNoticias/interpelacion-bonomi-1>
- 70 Véase <http://www.elpais.com.uy/110505/ultmo-564463/ultimomomento/Trasladaran-mas-de-1-420-reclusos-a-nuevas-carceles/>
- 71 Posibilidad que no es bien vista ni por las fuerzas armadas, encargadas “provisoriamente” desde hace una década de la custodia perimetral de las principales cárceles, ni por la policía.
- 72 Véase <http://www.presidencia.gub.uy/wps/wcm/connect/presidencia/portalpresidencia/comunicacion/comunicacionnoticias/reestructura-policia-montevideo-tendra-3-mil-policias-combatir-delito-calles>
- 73 Véase <http://www.elpais.com.uy/111102/pnacio-603764/nacional/Policias-rompen-los-relojes-de-control/>
- 74 Ibid.
- 75 Más arriba se aludió a la iniciativa de reforma constitucional promovida con el objetivo de bajar la edad para la imputabilidad penal de los jóvenes.
- 76 <http://www.elpais.com.uy/120423/pnacio-637703/nacional/Aumentan-gastos-e-inversion-en-INAU/>
- 77 De acuerdo con la Memoria anual 2011 del Instituto del niño y adolescente del Uruguay (Inau), el Sirpa atendió ese año un promedio de 447 adolescentes internados las veinticuatro horas en sus dieciocho centros y un promedio de 593 adolescentes en régimen de “libertad asistida”.
- 78 El cambio se generó al aprobarse la ley de creación del Instituto de responsabilidad penal adolescente (Irpa). Véase <http://www0.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18771&Anchor=>
- 79 Véase “Esperando el cambio”. Tendencias de la asistencia en seguridad de EEUU para América Latina y el Caribe”. Washington Office for Latin America (Wola), mayo 2010.
- 80 Véase <http://www.presidencia.gub.uy/wps/wcm/connect/Presidencia/PortalPresidencia/Comunicacion/comunicacionNoticias/proyecto-ley-regulacion-consumo-cannabis>

- 81 Véase http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/20120606_estadistico_control_oferta_oud_mayo2012.pdf (pág.9)
- 82 http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/jnd_estrategia.pdf
- 83 Para conocer este enfoque en detalle, véase también la entrevista al secretario de la Junta nacional de drogas, en http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/genericas/Revista-politicas/politicas9.pdf (p.13)
- 84 Véase <http://www.elpais.com.uy/120420/pecono-637179/economia/Zonas-Francas-Entre-noviembre-y-marzo-135-firmas-dejaron-de-operar/>

CONTINUIDAD EN VENEZUELA TRAS TRECE AÑOS DEL PROYECTO CHAVISTA

FRANCINE JÁCOME

RESUMEN EJECUTIVO

Entre 2011 y el primer semestre de 2012, las políticas de seguridad y defensa del gobierno del presidente Hugo Chávez, mostraron una continuidad en lo doméstico y en lo internacional, y siguieron centradas en la “segunda independencia” y en alcanzar el objetivo de convertir al presidente en un líder mundial, considerándolo como un actor fundamental en la construcción de un mundo multipolar. El gobierno definió las amenazas de acuerdo con parámetros ideológicos, por lo que Estados Unidos sigue siendo considerado como la principal amenaza.

Romero (2012) plantea que la mayor parte de los analistas ha discutido la transición de la dictadura a la democracia, mas no la de la democracia a la dictadura que pareciera definir la situación actual de Venezuela, donde la “actual élite política controla no solamente el poder *de jure* sino también el *de facto* a través de la combinación de elementos carismáticos, rentistas e institucionales” (Romero, 2012: 2). En función de ello se ha desarrollado, señala, la tesis de que los países con recursos considerables provenientes de recursos naturales difícilmente pueden evitar regímenes autoritarios, y Venezuela no parece ser la excepción.

Algunos analistas (Corrales y Penfold, 2012; Romero, 2012) caracterizan al régimen venezolano actual como “híbrido”, ya que combina el mantenimiento de una democracia centrada únicamente en los eventos electorales, pero no respeta una práctica democrática. Lo que se ha llamado la “democradura”

o la “dictablanda”, con rasgos autoritarios y personalistas, en el marco de una formalidad democrática.

Este artículo hace un seguimiento de las políticas de seguridad y defensa en Venezuela desde mediados de 2011 hasta octubre de 2012, partiendo de la propuesta central de la continuidad en los ámbitos nacional e internacional. En la primera sección se exponen los principales hitos en el contexto regional e internacional, centrados en la interrogante sobre la sustentabilidad de una “nueva arquitectura” continental y regional en la que el discurso presidencial venezolano ha tenido protagonismo. Sin embargo, en contraste con este discurso, en la práctica el liderazgo del presidente Chávez se ha debilitado.

La segunda parte analiza los procesos y retos nacionales en defensa y seguridad. En cuanto a la primera, destacan la creciente politización de la Fuerza armada nacional bolivariana (Fanb), la continuidad en la militarización de la sociedad y la adquisición de más armas. En relación con la seguridad ciudadana, los aspectos principales son el aumento de la violencia, que ha llevado a que Venezuela sea uno de los países con mayores índices de homicidios en el mundo, pese a los diecinueve programas de seguridad desarrollados por el gobierno en los últimos trece años.

Los comicios presidenciales del 7 de octubre de 2012 permitieron conocer las propuestas generales del oficialismo y la oposición respecto a las políticas de defensa y seguridad. La continuidad del proyecto actual parece estar garantizada debido a la tercera reelección del presidente Chávez para el periodo 2013-2019, lo cual significa que podría llegar a estar veinte años continuos en el poder.

1. EL CONTEXTO REGIONAL E INTERNACIONAL

Desde mediados de 2011 y hasta octubre de 2012 la presencia del presidente Chávez en el entorno continental y mundial disminuyó, debido fundamentalmente a dos razones. Primera, sus problemas de salud, sobre los que el hermetismo es casi total, así como al hecho de restringir sus actividades a la campaña electoral. En función de ello, su participación en foros y encuentros internacionales fue limitada y tampoco desarrolló las extensas giras internacionales que han sido su costumbre en los últimos trece años. Debido a que la presencia internacional del país recae casi exclusivamente en la figura presidencial –el “hiperpresidencialismo”–, no se ha visto la misma dinámica que en años anteriores.

Los principales eventos se relacionaron con las relaciones bilaterales con Colombia, los adelantos en la llamada “nueva arquitectura” multilateral y con la entrada de Venezuela al Mercosur (Mercado Común del Sur). Por lo señalado, la presencia internacional disminuyó, restringiéndose básicamente a la toma de posición respecto a los procesos de cambio en Medio Oriente y el norte de África.

1.1 ¿SUSTENTABILIDAD DE UNA “NUEVA ARQUITECTURA” CONTINENTAL Y REGIONAL?

En el ámbito de América Latina y el Caribe, durante el periodo analizado el gobierno del presidente Chávez tuvo dos logros fundamentales:

la primera cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) y la aprobación de su incorporación plena al Mercosur. La entrada formal al Mercosur, el 30 de julio de 2012, fue un triunfo político para el gobierno, a raíz de la destitución del presidente Lugo, duramente criticada por Caracas, que se aprovechó para una incorporación *fast track* promovida por las presidentas de Brasil, Dilma Rousseff, y Argentina, Cristina Fernández, apoyadas por José Mujica, de Uruguay. Cabe destacar también la normalización de las relaciones con Colombia y el acercamiento pragmático entre sus dos mandatarios.

La propuesta de conformar un nuevo mecanismo de diálogo entre los gobiernos de América Latina y el Caribe provino inicialmente de México, preocupado por la constitución de la Unasur (Unión de Naciones Suramericanas), que la dejaba de lado junto con Centroamérica y el Caribe. El gobierno venezolano asumió esta propuesta, destacando que sería un espacio multilateral del que se excluiría a Estados Unidos y Canadá. La Celac empezó a existir formalmente durante su primera cumbre, efectuada en Caracas los días 3 y 4 diciembre de 2011. Diez meses después, su viabilidad tiene interrogantes.

En cuanto al Mercosur, pese al optimismo del gobierno venezolano parece haber algunas interrogantes, debido a las declaraciones del ministro de Relaciones Exteriores de Brasil respecto a la futura reevaluación del ingreso de Venezuela. El 5 de septiembre de 2012, en una reunión con la Comisión de relaciones exteriores de la Cámara de Diputados, confirmó que podrían producirse problemas jurídicos tras el reingreso de Paraguay, una vez realizadas las elecciones de abril de 2013. En agosto, el Senado paraguayo rechazó el protocolo de adhesión de Venezuela a Mercosur, por lo que su reingreso produciría un conflicto jurídico que llevaría a revisar la decisión.

Se ha destacado también que el peso comercial de Venezuela en el bloque es muy bajo, al representar solo 9% de su PIB total. En términos

más generales, el principal interrogante es cómo compatibilizar un esquema orientado a fomentar el mercado común entre sus socios, con un gobierno cuyo discurso se opone al libre comercio. El Mercosur está debilitado y Venezuela ingresa con el objetivo de cambiar su visión. Parece poco probable que a corto plazo el país pueda tener logros importantes.

A pesar de estos éxitos en la política exterior venezolana, cabe señalar que, como se dijo, la presencia del presidente Chávez ha sido menor, lo que se ve, inclusive, en el estancamiento de la Alba (Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América). Desde 2011 el presidente y el gobierno también han moderado sus declaraciones y actitudes, lo que se ve sobre todo en el acercamiento al gobierno de Colombia y la aceptación del nuevo gobierno de Honduras. Según Corrales y Romero (2012), en función del pragmatismo el presidente venezolano ha mostrado una posición más moderada en Latinoamérica, donde las tendencias a la moderación son predominantes, manteniendo su discurso radical para otras regiones como el Medio Oriente.

A pesar de estos logros del ingreso al Mercosur y del establecimiento de la Celac, en el ámbito regional, las principales tensiones del gobierno venezolano se han producido en el seno del sistema interamericano. Durante la 42a Asamblea general de la OEA, efectuada en Cochabamba en junio de 2012, denunció el Tratado interamericano de asistencia recíproca (Tiar), junto con sus aliados de la Alba Bolivia, Ecuador y Nicaragua. Como ha sucedido en otras ocasiones en el área de seguridad y defensa, sus socios del Caribe de habla inglesa no los acompañaron. A esto se sumó la orden dada por el presidente Chávez en julio de 2012 para que el país se retirara de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que se hizo efectiva meses más tarde.

En el marco de la Unasur, en septiembre de 2011 se realizó en Caracas el segundo Seminario internacional del Consejo de Defensa Suramericano (CDS). El Informe de gastos de defensa Unasur 2006-2010 (*El Nacional*, 2012) mostró

que Brasil y Colombia fueron los países que más invirtieron en el área, con una diferencia importante entre 43,7% y 17%, respectivamente. Venezuela ocupó el tercer lugar, con 10,7%. En junio de 2012 el venezolano Alí Rodríguez asumió la Secretaría general de la Unión y una de sus primeras actuaciones fue en el marco de la destitución del presidente Lugo de Paraguay. Ante este acontecimiento, la posición más radical fue la del gobierno venezolano, que asumió que se había producido un golpe de estado.

El recientemente creado Consejo electoral de la Unasur tuvo su primera actuación durante las elecciones presidenciales venezolanas de octubre de 2012. Al contrario de otras instancias de observación electoral, como el Centro Carter, aceptó la figura de “acompañamiento” propuesta por las autoridades electorales nacionales, que se diferencia de la observación electoral y no permite autonomía de actuación ni la presentación de informes como sí sucedió en ocasiones anteriores de misiones de la OEA y de la Unión Europea.

No obstante, continuando con el paralelismo con la institucionalidad de la Unasur, en la undécima cumbre de la Alba, efectuada en Caracas el 4 y 5 de febrero de 2012, se aprobó la conformación del Consejo de defensa de Alba, con la finalidad de adelantar una nueva doctrina anticapitalista y antiimperialista, en el que participarán los ministros de Defensa y jefes de Estado mayor de las Fuerzas Armadas, quienes se reunirán trimestralmente (www.alainzabolivariana.org). La salida del Tiar también formó parte de la agenda. Ya en junio de 2011 se había aprobado la conformación de una academia militar de la Alba, que funcionará en Bolivia y cuyos ejes fundamentales son nociones como la guerra popular de resistencia y la unidad cívico-militar.

De acuerdo con Gerbasi (2012), la sostenibilidad de esta nueva arquitectura regional que se ha ido conformando y que el gobierno del presidente Chávez considera un éxito de su política antiimperialista, tiene ciertas características que pueden convertirse en retos importantes. Espe-

cialmente en el caso de la Unasur y de la Celac, una fortaleza importante es su establecimiento como espacios de diálogo político entre los líderes regionales. Sin embargo, como posibles limitaciones se destacan su hiperpresidencialismo, la debilidad institucional y el desconocimiento de mecanismos de participación de diversos actores sociales.

En cuanto a las relaciones con Cuba (Corrales y Romero, 2012), se estima que en la actualidad 44.802 cubanos trabajan en Venezuela y que la asistencia venezolana a la isla es de alrededor de 10 billones de dólares. En este sentido, la relación sigue siendo estrecha.

Paralelamente, las tensiones con Estados Unidos han sido mayores y se incrementaron las acusaciones en cuanto a que el gobierno del presidente Chávez tolera el narcotráfico y el terrorismo, las principales amenazas a la seguridad para Washington. En este sentido, aun cuando existen evidencias importantes de que en los últimos años las actividades del narcotráfico se han ampliado considerablemente, es discutible la aseveración de que Venezuela se ha convertido en un “narcoestado”, definido como aquel en el cual los principales pilares políticos están involucrados en el narcotráfico (Corrales y Romero, 2012). En función de ello, estos autores postulan que Venezuela podría estar en vía de transformarse de un país de tránsito de drogas en un narcoestado.

En este sentido, y en el marco de la creciente retórica antiestadounidense del gobierno venezolano, Washington ha continuado las relaciones bilaterales con la política que comenzó en 2006, “talk softly, sanction softly” (Corrales y Romero, 2012). Sin embargo, es importante tener en cuenta que la retórica antiestadounidense del gobierno venezolano no ha sido puesta en práctica, pues las importaciones desde Estados Unidos siguen aumentando, aun cuando las exportaciones de petróleo sí están disminuyendo. En función de ello, el país del norte está fortaleciendo sus relaciones con otros países y en la actualidad Venezuela es el quinto proveedor.

Por todo esto, las relaciones con Estados Unidos se mantienen en un nivel muy bajo y las acusaciones respecto a la participación de altos oficiales venezolanos en el tráfico de drogas han causado mayores tensiones. El actual ministro de Defensa, General en jefe Henry Rangel Silva, defendido públicamente por el presidente de acusaciones de ese tipo, fue ascendido y nombrado ministro el 6 de enero de 2012. El funcionario ha descartado ofrecer pruebas que nieguen las acusaciones de su relación con las Farc y el narcotráfico.

De acuerdo con informes de organismos internacionales como la ONU, el tránsito de droga proveniente de Colombia rumbo a Estados Unidos y África occidental se incrementó, señalándose que la ausencia de mecanismos de cooperación en esta área, especialmente en inteligencia, permite que los traficantes de drogas aprovechen la situación. No obstante, el ministro de Interior y Justicia anunció que durante el primer semestre de 2012 los vuelos detectados se habían reducido 50% (Avellaneda, 2012).

En función de los asuntos de defensa y seguridad en las relaciones bilaterales con Colombia, a partir de la reanudación de relaciones en agosto de 2010 ha habido acercamientos, con una última reunión entre los titulares de Defensa de los dos países en febrero de 2012 en las ciudades de Cúcuta y San Cristóbal. Se firmaron dos acuerdos en el área de seguridad: el intercambio de información de blancos de interés para interdicción aérea entre el Comando de Defensa Aeroespacial Integral y la Fuerza Aérea Colombiana. Sin embargo, no hay acceso a la información pública sobre los resultados. La ex directora de la Comisión nacional contra el uso ilícito de las drogas señala que “Una frontera porosa con Colombia, un débil sistema judicial, una cooperación internacional inconsistente (...) y un ambiente político corrupto han hecho de Venezuela una de las rutas preferidas para el tráfico de cocaína” (en Avellaneda, 2012: 2) En el informe de la Estrategia internacional para el control de narcóticos del Departamento de Estado de marzo de 2012 se señala que en 2011 el país se convirtió en el de mayor tránsito de drogas desde Colombia.

Con el fin de un mayor control sobre el tráfico de drogas y otros delitos en la zona fronteriza con Colombia, en marzo de 2012 se reactivó la operación Centinela, como resultado de la reunión entre los ministros de Defensa de ambos países. Una de las preocupaciones fundamentales son las acciones en territorio venezolano de grupos narcotraficantes colombianos como los Urabeños, Águilas Negras, los Paisas y los Rastrojos, lo que genera conflictos binacionales.

En cuanto a las relaciones con Brasil, su ministro de Defensa visitó Caracas el 24 de enero de 2012, para entrevistarse con el primer mandatario y con su homólogo venezolano. Los asuntos principales fueron la cooperación regional en cuanto a defensa así como la necesidad de reforzar la vigilancia en la zona fronteriza.

1.2 DEBILITAMIENTO EN LA PRESENCIA EXTRARREGIONAL

En el contexto de la actuación internacional, un factor clave fue lo que se ha denominado como la conexión Alba-Teherán-Damasco (Corrales y Romero, 2012). La razón fundamental para los vínculos cercanos del gobierno venezolano con los actuales gobiernos de Irán, Siria, Bielorrusia, Sudán, Corea del Norte, Irán y, hasta hace poco, Libia, es la de construir una identidad política-ideológica que va más allá del objetivo fundamental de defensa de los precios del petróleo en el seno de la Opep (Organización de Países Exportadores de Petróleo), especialmente frente a Arabia Saudita que busca mantener precios “razonables”. El presidente Chávez ha enfatizado la necesidad de generar un discurso de diferenciación entre dos bloques: “nosotros” y los “otros”, lo cual lleva a que sus relaciones internacionales estén guidas por una perspectiva de “identidad”. Mientras tanto, las alianzas con China y Rusia son pragmáticas. La primera le ofrece financiamiento así como conocimiento tecnológico, el segundo básicamente financiamiento para la compra de armas.

Por tanto, ¿por qué busca relaciones con pequeños países “parias” que no tienen mucho que ofrecer en términos realistas? Corrales y Romero (2012) sostienen que esta decisión se basa en la creación de una identidad y en causar molestias y preocupación en Washington, pues contribuye a su retórica antiestadounidense. Esos lazos son políticos con poco contenido comercial. En términos comerciales no tienen ningún significado ni viabilidad, ni siquiera la relación con Irán, cuyas promesas de inversión no se han materializado, tal como lo muestra la fábrica de cemento que debía comenzar a operar en 2007 y aún no se ha terminado de construir. En este caso, Venezuela se ha convertido en un elemento importante para que Irán pueda evadir las sanciones al comercio con ese país impuestas por varias naciones occidentales.

En función de la construcción de estas alianzas basadas en la identidad, el presidente Chávez comenzó con la Alba, pero ante la imposibilidad de un crecimiento importante y frente al hecho de que esta agrupación no abarca más de 10% de la población, territorio ni comercio de América Latina y el Caribe (Corrales y Romero, 2012: 12), empezó a expandirse hacia otras regiones buscando alianzas con otros regímenes con fuertes retóricas antiestadounidenses. De allí que actualmente apoye al régimen sirio, se rehúse a reconocer al nuevo gobierno de Libia y siga apoyando el derecho de Irán de desarrollar tecnología nuclear.

El 9 de enero de 2012, durante una visita del primer mandatario iraní se firmaron varios acuerdos y se declaró que tienen una “amenaza militar común” (Theis, 2012), el imperialismo estadounidense, que combatirán a través de la cooperación bilateral e internacional. Entre los temas tratados está la situación en el Medio Oriente, especialmente la crisis política en Siria, en la que ambos mandatarios apoyan el actual régimen. El presidente de Bielorrusia, por su parte, visitó Caracas a finales de junio de 2012 y suscribió veinte acuerdos.

En este contexto, es importante considerar la postura del gobierno venezolano ante las crisis

políticas del norte de África y Medio Oriente. En términos generales Cardozo ha planteado (2012) que estos acontecimientos han llevado a la aparición de perspectivas contrapuestas sobre seguridad que giran fundamentalmente alrededor de tres ejes. Primero, la seguridad de los gobiernos y sus regímenes frente a una perspectiva de defensa de los derechos de las personas. Segundo, una perspectiva de seguridad colectiva en oposición a una centrada en la cooperación y el diálogo para la resolución de conflictos, especialmente cuando tienen una escalada violenta. Por último, la distinción entre la seguridad internacional y la seguridad nacional.

Como señala Cardozo (2012), en un principio el presidente Chávez centró su discurso en una visión geopolítica y de no-intervención, que cambió cuando comenzaron las protestas y la violencia en Libia y Siria, sus aliados. En el primer caso rechazó las resoluciones de la ONU, apoyó a Gadafi y al final, acompañado por Irán, propuso una mediación desde la Alba que no tuvo eco. En el segundo, en el transcurso de 2012 ha apoyado al régimen de Al Assad y ha rechazado las iniciativas multilaterales que buscan poner fin a la creciente violencia y violación de los derechos humanos. Desde Caracas se sigue enviando combustible a Siria.

En conclusión, se puede esperar que el reelecto presidente Chávez continúe la estrategia que ha venido desarrollando desde hace varios años centrada, según Corrales y Penfold (2012), en una combinación de *soft-balancing* (balanceo suave) y la diplomacia del poder social. Según los autores, aprovechando los cuantiosos ingresos petroleros, la política venezolana se ha orientado a desafiar el poder de Estados Unidos, pero limitándose a contenerlo y frustrarlo. Al mismo tiempo, utiliza sus ingresos petroleros para fomentar una amplia cooperación con otros gobiernos, especialmente de América Latina y el Caribe, mediante la transferencia de recursos financieros para sus proyectos nacionales y los subsidios petroleros.

Es necesario tener en cuenta también que en Venezuela parece haber problemas económicos

crecientes, pese al equilibrio actual del precio del petróleo, que pueden conducir a la disminución de su capacidad de financiar sus relaciones internacionales y que ha traído, incluso, problemas con sus más importantes financistas. Se dice que la decisión tomada en 2011, de trasladar una importante porción de sus reservas nacionales desde Estados Unidos y Europa a China, estuvo motivada por la preocupación de este último país respecto al cumplimiento de los pagos de deuda. A corto plazo, el gobierno venezolano podría ver el aumento de sus problemas de credibilidad.

No obstante, hasta el presente la política desarrollada por el gobierno del presidente Chávez ha logrado limitar (Corrales y Penfold, 2012) la crítica internacional ante lo que analistas y distintos sectores políticos y sociales consideran es un proceso de creciente deterioro de la institucionalidad democrática en Venezuela así como el debilitamiento de espacios multilaterales, en especial la OEA. Además, a corto o mediano plazo su postura de privilegiar la seguridad de los gobiernos y sus regímenes podría llevar a limitaciones en foros regionales por diferencias en cuanto a visiones sobre los asuntos de seguridad (Cardozo, 2012).

2. LOS RETOS NACIONALES

En el entorno doméstico, durante el último año las políticas de seguridad y defensa también muestran continuidad. Los tres aspectos más destacados en el área de defensa han sido, por un lado, la profundización abierta y pública en la politización de la Fanb, no solo definiéndola como bolivariana, antiimperialista y socialista sino, ahora también, como chavista. Además, aumentó la participación de miembros de la fuerza armada en la administración pública central y en los gobiernos regionales. Por otro lado, por cuanto sigue habiendo una hipótesis de conflicto centrada en la percepción de una intervención extranjera, continuó la adquisición de armamento.

En relación con la seguridad ciudadana, es de destacar la ineficiencia de los múltiples pro-

gramas puestos en marcha, pues el número de muertes violentas en el país continúa creciendo.

2.1 LA POLITIZACIÓN DE LA FANB Y LA MILITARIZACIÓN DE LA SOCIEDAD

Hasta mediado de 2012, el presidente había graduado a trece promociones que han sido formadas con elementos ideológico-políticos cada vez más orientados hacia su proyecto del socialismo del siglo XXI. Los valores predominantes son el bolivarianismo, el antiimperialismo, el socialismo y, más recientemente, el chavismo, que según declaraciones de miembros del alto mando evidencian un compromiso no solamente con un proyecto político específico sino también con un líder político. Cabe señalar que la mayoría de los integrantes actuales de este alto mando fueron compañeros de algunos de los dirigentes actuales, caso de Diosdado Cabello, presidente de la Asamblea Nacional y primer vicepresidente del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), y apoyaron, aunque no en forma abierta, los intentos de golpe de estado de 1992. Existe inclusive la decisión de mantenerlos activos en sus cargos, por lo que no se está produciendo la rotación tradicional.

En este sentido, las críticas respecto a la política de ascensos han sido múltiples (Nederr, 2012b), al considerarse que no se corresponden con la estructura organizativa y la cantidad de plazas vacantes, por cuanto cada vez son más los oficiales que acceden a los niveles superiores de generales y almirantes. Como resultado, se les asignan cargos que antes eran ocupados por personal de menor rango, lo que está causando malestar entre los subalternos que no pueden acceder a los puestos que ocupaban antes.

Otro elemento es la presencia cada vez mayor de militares en la administración pública. En el más reciente cambio de su gabinete ministerial, el 13 de octubre de 2012, el presidente Chávez nombró seis nuevos ministros, dos de ellos militares activos. Y de los veintitrés candidatos a gobernadores presentados por el partido de go-

bierno para las elecciones regionales del 16 de diciembre de este año, designados por el primer mandatario, once son militares retirados. De los ocho estados considerados claves para un triunfo oficialista, seis candidatos son militares y dos civiles.

La reforma de la ley orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana de marzo de 2011, que se decretó en el marco de la ley habilitante¹, le otorgó al presidente el grado militar de comandante en jefe, lo que lleva a que un civil asuma tareas militares. Además, en su introducción señala que “El propósito del nuevo instrumento jurídico es lograr la mayor eficacia política y calidad revolucionaria en la construcción del socialismo (...)”, lo que contraviene el artículo 328 de la Constitución de 1999 que señala que “La Fuerza Armada Nacional constituye una institución esencialmente profesional, sin militancia política (...)”.

A partir de las primeras informaciones sobre la enfermedad del presidente Chávez a mediados de 2011, el saludo militar, que había sido “Patria, socialismo o muerte. ¡Venceremos!”, fue cambiado a “Independencia y patria socialista. ¡Viviremos y venceremos!”. En la parada militar del 24 de junio el oficial encargado de comandar dijo: “Estamos presentes 2.150 combatientes bolivarianos, revolucionarios, socialistas, anti-imperialistas y chavistas (...)” (Bravo, 2012). En ese mismo acto el presidente declaró: “Si no es chavista, no es venezolano”. Ya anteriormente, durante el desfile cívico-militar de conmemoración del vigésimo aniversario del intento de golpe de estado del 4 de febrero de 1992, denominado ahora el día de la dignidad, a la que asistieron los primeros mandatarios de Bolivia, Cuba, Haití y Nicaragua, el presidente había señalado que la “FAN es chavista, duélale a quien le duela” (en Da Corte, 2012a). En este sentido, y como se dijo, cabe resaltar que la mayoría de los militares que participaron en esta intentona y que aún están activos, ocupan puestos importantes, como en el caso mencionado del ministro de Defensa.

Durante la campaña electoral de 2012 se señaló (Nederr, 2012c) que entre el 13 de junio y el

19 de julio el presidente Chávez centró sus actividades en instalaciones militares, actividades que fueron transmitidas en cadena nacional. En este sentido, 43,7% de los mensajes del jefe de estado se transmitieron desde unidades militares, durando algunas hasta doce horas. En función de ello, se considera que la fuerza armada fue utilizada electoralmente, y se envió un mensaje sobre el apoyo de este sector al candidato a la reelección.

Otro motivo de preocupación es el papel de los militares en el Plan república durante las elecciones, especialmente el de la Milicia Nacional Bolivariana, la mayoría de cuyos miembros militan también en el PSUV. La participación de militares activos a favor de una tendencia política fue evidente después de los comicios del 7 de octubre. De acuerdo al informe militar Dispositivo para la cohesión y articulación del poder popular, milicia bolivariana y guardia del pueblo, de la Guardia Nacional Bolivariana, se convocó a “grupos fieles a la revolución bolivariana y en contacto con la dirección política del país y los mandos militares (...)”. (*El Universal*, 2012b).

La Memoria y cuenta del ministerio de la Defensa (Peñaloza, 2012a) de 2011 reportó que aparte del entrenamiento y las maniobras militares, la Milicia recibió formación ideológica y, además, se conformaron “cuerpos de combatientes” en trece ministerios, la Corporación de Electricidad, Petróleos de Venezuela, la compañía de teléfonos Cantv, la Corporación Venezolana de Guayana-CVG y los Automercados Bicentenario. Esto forma parte del proyecto Organización de la sociedad civil venezolana para el desarrollo, seguridad y defensa integral de la nación, ejecutado por este ministerio (Reyes, 2012). Además, la Milicia bolivariana ha participado en procesos de expropiación, lo que fue considerado como un mecanismo de intimidación.

Durante este último año se profundizó la noción de la segunda independencia y el papel del presidente Chávez como líder de este proceso, así como el de la Fanb. En su programa electoral el presidente se presentó como “el candidato de la patria”.

El gobierno ha enfrentado también el reto de las crecientes denuncias sobre corrupción entre altos oficiales. Las más graves son respecto a los presuntos vínculos con el narcotráfico que pesan sobre el actual ministro de Defensa y otros oficiales, denuncias desestimadas por el presidente Chávez. Por su parte, las crisis carcelarias de 2011-2012 pusieron de presente que los reclusos poseen armas de guerra que solo pueden entrar a los centros penitenciarios con la complicidad de los custodios, en su mayoría pertenecientes a la Guardia Nacional Bolivariana. Además, el tráfico de combustible a gran escala, especialmente en los estados fronterizos de Táchira y Zulia, solo puede hacerse en combinación con efectivos militares que están a cargo de las fronteras.

2.2 CONTINUIDAD EN LA COMPRA DE ARMAS

En julio de 2012, durante la campaña electoral, el presidente anunció planes para la adquisición en los próximos años de otra versión del Sukhoi Su 35, que se sumarían a los veinticuatro Sukhoi 30 comprados ya, así como de aviones Y-8 chinos (Lugo-Galicia, 2012). A finales de junio se conoció que el Banco para el Desarrollo y la Actividad Económica Exterior de Rusia había otorgado al Ministerio de Defensa de Venezuela un crédito de US\$2.000 millones para la compra de armas, aun cuando no se supo en qué se invertirá (Hinds, 2012).

Como en años anteriores, la mayor parte de las adquisiciones se hicieron en Rusia, país que en octubre de 2011 aprobó un nuevo crédito por 4.000 millones de dólares, básicamente para equipos de defensa antiaérea y costera, por lo cual a este país se le han comprado armas por 9.500 millones de dólares (Vásquez, 2011). A mediados de año se anunció también un crédito por otros 4.000 millones de dólares y la llegada de dos batallones de tanques T72 (Bravo, 2012). Desde España, después de la entrega de ocho patrulleros, en julio de 2012, estuvo en Caracas una delegación de Navantia, para vender más buques (*El Universal*, 2012a).

Según los anuncios presidenciales (Nederr, 2012a), la fabricación de armas en el país se incrementará, incluyendo los fusiles Catatumbo y los Kalashnikov AK103 y sus respectivas municiones, que se producirán con tecnología rusa², el avión no tripulado Arpía-001 con tecnología iraní y los vehículos militares Tiuna que se espera exportar a Bolivia y otros países. Y se anunció la fabricación de buques patrulleros para la Armada, con la asesoría de técnicos cubanos.

El énfasis en la adquisición de armamento acentúa la disociación entre las percepciones gubernamentales y las de sectores de la ciudadanía sobre las principales amenazas que confronta el país y sus ciudadanos. Mientras el gobierno insiste en la necesidad de defenderse de una supuesta intervención de Estados Unidos, para los ciudadanos el problema prioritario es la inseguridad cotidiana.

2.3 CRECIENTE MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

Los programas desarrollados por el gobierno del presidente Chávez siguen siendo ineficaces y el problema de la inseguridad continúa aumentando. En 2011, la cantidad oficial de homicidios aumentó a 48 por 100.000, cifra que parece no reflejar la situación real, ya que otras fuentes la sitúan en alrededor de 68. En este marco, se espera que al finalizar 2012 esta cantidad sea superior. Una de las mayores preocupaciones es el incremento de homicidios de niños y adolescentes (Lugo, 2012), que entre octubre de 2010 y septiembre de 2011 ascendió a 796, un aumento de 15% con respecto al año anterior. La violencia se está usando cada vez más para solucionar los conflictos dentro y fuera de los planteles educativos, y según cifras del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, la tasa de homicidios en adolescentes entre 15 y 19 años de edad es de 102 por 100.000.

El 20 de junio de 2012, en el contexto de la campaña para su reelección, el presidente Chávez anunció la gran misión A toda vida Venezuela, su decimonoveno plan de seguridad de los

trece años de su mandato. Este nuevo plan definió seis ejes fundamentales: prevención integral y convivencia solidaria; fortalecimiento de los órganos de seguridad ciudadana; transformación del sistema judicial penal y creación de mecanismos alternativos de resolución de conflictos; modernización del sistema penitenciario; sistema nacional de atención integral a víctimas de la violencia; y creación y socialización de conocimientos para la convivencia y la seguridad ciudadana.

Según la secretaria del Consejo general de policías, Soraya El Achkar (Molina, 2012b), esta nueva iniciativa no es un plan coyuntural sino la primera política nacional de seguridad del estado que culmina un trabajo que se inició seis años antes. Es un proyecto integral, fundamentado en la prevención y con la finalidad de afrontar la problemática de la impunidad que llega a más de 93%. Permitiría también desarrollar la municipalización de la justicia, que en primer término se aplicaría en setenta y nueve de los trescientos treinta y cinco municipios del país (23%). Lo que se complementaría con un plan nacional de vigilancia y patrullaje en estos municipios considerados como los que tienen una mayor incidencia delictiva.

Sin embargo, los asuntos planteados no fueron novedosos ni diferentes a los planes anteriores, planes cuya puesta en práctica no ha sido efectiva. Después de cuatro meses, los índices de muertes violentas no se han alterado.

Este nuevo plan intensifica más aún la presencia de los militares en el resguardo de la seguridad ciudadana por medio de la Guardia Nacional Bolivariana, que destinó 1.600 funcionarios para que participen en operativos de seguridad desde noviembre de 2011. Se han denominado como la Guardia del pueblo, encargada de vigilar y patrullar, de la investigación criminal, el desarme, control de alcohol, la lucha contra el micro tráfico de drogas así como del control vial. La ampliación de este componente de la Fanb trajo consigo también un creciente descontento de la tropa (Molina, 2012c), por cuanto en la medida que su participación se incrementa aumentan las bajas entre sus miembros.

La ampliación cada vez mayor de la participación de contingentes militares, especialmente de la Guardia, pareciera constatar que no se han logrado los avances esperados para el control de la seguridad ciudadana por parte de la Policía nacional bolivariana.

En este sentido, Édgar Bolívar (en Mayorca, 2012c) ha señalado que la ley de creación de la Policía nacional le da a esta atribuciones que tiene también la Guardia Nacional, por ejemplo, en fronteras, aduanas y en la política antidrogas, lo que ha producido fricciones, que han impedido la coexistencia y definición clara de las diferentes funciones entre esta instancia militar y la civil de la policía.

Otra muestra de la creciente militarización de la seguridad ciudadana es la participación de las milicias en el Dispositivo bicentenario de seguridad ciudadana (Dibise), lanzado en 2010 y reformulado en 2011, que está bajo el mando de la Guardia Nacional y del Ejército y cuenta con puntos de control en todo el país, sin que hayan sido entrenadas para ello. Se ha planteado (www.pazactiva.org.ve) que como no tiene objetivos claros y su tiempo de duración no se ha definido, puede convertirse en un cuerpo paralelo de seguridad ciudadana de corte militar.

Además, se considera (Mayorca, 2012a) que el Dibise no ha sido efectivo, pues mientras uno de sus objetivos era reducir la tasa anual de homicidios en 20% esta, como se ha visto, sigue aumentando. Así, por ejemplo, según el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (Molina, 2012a), solamente en el área metropolitana de Caracas se pasó de 71 homicidios por 100.000 en 2010 a 108 en 2011. Ante esta situación, los expertos estiman que una de las soluciones es fortalecer los cuerpos policiales estatales y municipales. No obstante, la respuesta gubernamental ha sido incrementar la presencia militar.

Puede concluirse entonces que la tendencia a militarizar la seguridad ciudadana se sigue acentuando. Así, la reforma de la ley orgánica contra

la delincuencia organizada y el financiamiento al terrorismo del 1 de febrero de 2012 le otorga un papel a todos los componentes de la Fanb y a la Dirección de inteligencia militar para que participen en forma independiente en investigaciones sobre crimen organizado. Adicionalmente, durante su debate en la Asamblea Nacional se mostró preocupación porque parte de su articulado puede utilizarse para criminalizar la disidencia, pues la definición de terrorismo es muy ambigua y se establece la obligatoriedad de reportar actividades sospechosas, sin que estas se definan claramente y violando el derecho constitucional de la presunción de la inocencia.

El 15 de junio, vía ley habilitante, el presidente Chávez decretó la ley orgánica de servicio de Policía de investigación, el Cicpc (Cuerpo de investigaciones científicas, penales y criminalísticas) y el Servicio nacional de medicina y ciencias forenses, ley que limita además las tareas de ese Cuerpo y lleva a que el presidente quede al mando como rector de la policía de investigación. Vía habilitante también se reformó, por sexta vez, el Código orgánico procesal penal, entre cuyos puntos fundamentales está la creación de tribunales municipales (Peñaloza, 2012b). Otra iniciativa fue la conformación de la Comisión presidencial para el control de armas, municiones y el desarme, conformada por poderes públicos, cuerpos policiales ONG y medios de comunicación, cuya única medida ha sido la prohibición del porte de armas de fuego en unidades de transporte público.

Otro aspecto fundamental durante 2011 y 2012 fueron las crisis en centros penitenciarios que llevaron a creación del Ministerio de Asuntos Penitenciarios. Los hechos más graves acontecieron entre junio y julio de 2011 en la cárcel de El Rodeo I y II, la cual estuvo controlada por los presos durante más de un mes, lo cual mostró el control que ejercen los reclusos en las cárceles. Como en otros países de América Latina, esto es producto del control que desde ellas se ejerce de las actividades delictivas de afuera, como es el caso de los secuestros, situación producto de altos niveles de corrupción y que lleva a que el

estado no tenga el control efectivo sobre estas instituciones. Sin embargo, a pesar del nuevo Ministerio, durante 2012 los problemas continúan, y según denuncias más de quinientos presos han perdido la vida durante el primer año de su gestión.

En relación con la inseguridad ciudadana existen otros aspectos importantes. Primero, el problema de los grupos armados no-estatales, “los colectivos”, que se han convertido en grupos parapoliciales y hasta paramilitares que apoyan un proyecto político. Segundo, el papel cada vez mayor de Venezuela como país de tránsito de drogas hacia Estados Unidos y Europa, vía el norte de África en algunos casos, ya señalado, y una de cuyas repercusiones domésticas ha sido el incremento de la violencia y del consumo local y de los delitos de cuello blanco asociados a la legitimación de capitales. A ello se suma el efecto erosivo de estas actividades sobre la institucionalidad, que afecta considerablemente al estamento militar y a las policías, los órganos de control del crimen organizado y de inteligencia así como al poder judicial.

Mayorca (2012b) ve dos limitaciones fundamentales para que el gobierno afronte efectivamente el grave problema de inseguridad: su negativa a admitir las cifras reales de violencia que existen en el país, por lo que estimó un adelanto que el presidente Chávez admitiera el 20 de junio la gravedad de la situación, citando un informe de las Naciones Unidas que señala que Venezuela está entre los diez países del mundo con tasas de homicidio más altas. Y el manejo ideológico que se hace del problema, lo que le impide diseñar políticas efectivas.

El Observatorio Venezolano de Violencia (Briceño León et al., 2012), por su parte, ha señalado que son dos los factores fundamentales: la ausencia de políticas públicas y el debilitamiento de la institucionalidad. El caso venezolano, según cifras oficiales, parecería desmentir la perspectiva tradicional que la pobreza es la principal causante de la violencia y la inseguridad. Si según cifras gubernamentales la pobreza y la

desigualdad han disminuido, ¿por qué están aumentando en el país los homicidios y otros actos de violencia?

3. CONCLUSIÓN

La contienda electoral presidencial de 2012 permitió la presentación de las principales propuestas del presidente Chávez y de la Mesa de la Unidad Democrática y su candidato Henrique Capriles. La propuesta reeleccionista fue centrada en la profundización de su visión político-ideológica. El Plan para la gestión bolivariana socialista (2013-2019) (www.el-universal.com) incluyó propuestas del “candidato de la patria”, presentadas el 11 de junio como un documento de trabajo que podría ser discutido a partir de esta fecha, cuando inscribió oficialmente su candidatura. Entre sus contenidos destacan:

- ♦ La Introducción: el objetivo central es promover la independencia y patria socialista, en la cual se señala que se trata de la transición hacia el socialismo y la radicalización de la democracia participativa y protagónica y plantea la “barrera del no retorno” que significa hacer irreversible la implantación del modelo socialista.
- ♦ Esta propuesta gira alrededor de cinco puntos principales:
 1. Defender, expandir y consolidar el bien máspreciado que hemos reconquistado después de doscientos años: la independencia.
 2. Continuar construyendo el socialismo bolivariano del siglo XXI en Venezuela.
 3. Convertir a Venezuela en un país potencia en lo social, económico y político en América Latina y el Caribe.
 4. Contribuir al desarrollo de una nueva geopolítica internacional centrada en el multicentrismo y la pluripolaridad.
 5. Contribuir a la preservación de la vida en el planeta y a la salvación de la especie humana.

En cada una de las áreas se señala una multiplicidad de objetivos por lograr. Uno de los principales propósitos en el ámbito de la defensa es ampliar las milicias mediante la creación de nuevos cuerpos de combate en los organismos públicos, con la finalidad de adelantar la “defensa integral” del país, en la que participarían las distintas instancias del poder público del estado, el pueblo y la Fanb (Da Corte, 2012b). Otro de sus fines es masificar la búsqueda de información útil para la defensa y seguridad del país así como aumentar la adquisición de sistemas de armas.

La oposición también hizo propuestas específicas para las áreas de defensa y seguridad. Los Lineamientos para el programa de gobierno de unidad nacional (www.el-universal.com) incluían:

- ♦ Restablecer la vigencia del artículo 328 de la Constitución que señala que la Fuerza Armada es una institución esencialmente profesional que debe garantizar la independencia y soberanía de la nación. Este artículo permitiría eliminar a la Milicia, pues se señaló que la FAN está integrada por cuatro componentes. Los miembros de la milicia que así lo deseen, pasarían a la reserva.
- ♦ Restablecer el concepto de obediencia y lealtad institucional.
- ♦ Los ascensos deberán hacerse de acuerdo con el artículo 331 de la Constitución.
- ♦ Reforzar los teatros de operaciones.
- ♦ Revisar el sistema de previsión social de la Fanb para adecuarlo a las necesidades de los efectivos militares. Promover la ley de protección social de la familia militar.
- ♦ Revisar la ley orgánica de la Fanb (2011) y la ley orgánica de seguridad de la nación (2002).
- ♦ Propiciar la elaboración de un Libro blanco de defensa.
- ♦ Asumir el concepto de seguridad multidimensional.

El candidato de la oposición también presentó el Plan seguridad para todos (www.el-universal.com), centrado en cuatro estrategias:

1. La prevención, que incluye entre otros promover una cultura de paz y convivencia ciudadana, la atención a las poblaciones más vulnerables, un programa de desarme, control y destrucción de armas.
2. El control del delito por medio de los organismos policiales. El aspecto principal es erradicar la corrupción e incrementar los niveles de formación y pagos para los funcionarios.
3. Sistema de justicia: acceso oportuno e igual al sistema de justicia, creación de unidades de atención a las víctimas.
4. Sistema penitenciario, que incluye la adecuación de las plantas físicas y la reubicación de la población penitenciaria de acuerdo con las normas internacionales; educación y acompañamiento.

En las elecciones de octubre de 2012 el presidente Chávez tuvo 10% más de votos, frente al 25% que había obtenido en los comicios presidenciales de 2006. Mientras el oficialismo creció un poco más que en esos comicios, alrededor de 700.000 votos, la oposición sumó cerca de 2'000.000. No obstante, se estima que a corto y mediano plazo la situación será de incertidumbre, debido a los problemas de salud del presidente Chávez.

A octubre de 2012 la situación señala que es de esperarse la continuidad de las políticas en defensa y seguridad adelantadas durante los últimos trece años en el ámbito nacional, en las que han predominado la politización creciente de la Fuerza Armada, la militarización de la sociedad especialmente por medio de la Milicia Bolivariana y ahora con la Guardia Nacional, la continuidad en la adquisición de armas y la intervención cada vez mayor de los militares en el campo de la seguridad ciudadana.

Pese al avance importante de la oposición que cuenta con un nuevo liderazgo y con un proyecto político alternativo, a corto plazo es probable que el presidente Chávez tenga éxito en continuar con su proceso de mayor desinstitucionalización, profundizando la ausencia de respeto al estado de derecho, la violación de los

derechos humanos, la ausencia de transparencia y el dominio del poder ejecutivo sobre los demás poderes. En cuanto a sus socios internacionales, como señala Romero (2012), la tendencia estará orientada por el pragmatismo y consistirá en garantizar los negocios sin tomar en cuenta una regresión cada vez mayor hacia el autoritarismo.

REFERENCIAS

- Avellaneda, Armando. 2012. "La preocupación del nuevo mejor amigo". *El Nacional*, Caracas, 10 de junio, pp. Siete Días 1 y 2.
- Bravo, Ingrid. 2012. "La FAN actuará en contra de quienes generen caos". *El Nacional*, Caracas, 25 de junio, p. Nación 4.
- Briceño-León, Roberto, Olga Dávila y Alberto Camardiel. 2012. *Violencia e institucionalidad-Informe del Observatorio Venezolano de Violencia 2012*. Editorial Alfa. Caracas.
- Cardozo, Elsa. 2012. *Crisis y cambios en el norte de África y el Medio Oriente: implicaciones para Venezuela y su política exterior en el contexto latinoamericano*. Ildis. Caracas. (www.ildis.org.ve).
- Corrales, Javier y Carlos A. Romero. 2012. *US-Venezuela Relations since the 1990s*. Nueva York. Routledge-Press.
- Corrales, Javier y Michael Penfold. 2012. "Un dragón en el trópico". *La Hoja del Norte*. Caracas.
- Da Corte, María Lilibeth. 2012a. "Chávez exhibió poderío militar". *El Universal*. Caracas, 5 de febrero, p. 1-7.
- . 2012b. "Chávez busca crear cuerpos de combate en organismos públicos". *El Universal*. Caracas, 14 de junio, p. 1-4.
- El Nacional*. 2012. "Unasur Informe 2006-2010". Caracas, 12 de mayo, p. Mundo 10 (www.el-nacional.com).
- El Universal*. 2012a. "La maquinaria roja cumplió". Caracas, 14 de octubre, p. 4-4 (www.el-universal.com).
- . 2012b. "España quiere venderle más buques a Venezuela". Caracas, 19 de julio, p. 9.
- Gerbasi, Fernando. 2012. *El nuevo multilateralismo regional, Venezuela y los conflictos geopolíticos en América Latina*. Ildis. Caracas. (www.ildis.org.ve).
- Hinds, Alejandro. 2012. "Banco ruso prestará \$2 millardos para compra de armas". *El Nacional*, Caracas, 27 de junio, p. Economía y Negocios 5.
- Lugo, Angélica. 2012. "Asesinados 796 niños y adolescentes en 11 meses". *El Nacional*, Caracas, 11 de julio, p. Ciudadanos 1.

- Lugo-Galicia, Hernán. 2012. "Chávez comprará más aviones a Rusia". *El Nacional*, Caracas, 19 de julio de 2012. P. Nación 3.
- Mayorca, Javier. 2012a. "Misión Seguridad debe fortalecer a las policías". *El Nacional*, Caracas, 17 de enero, p. Ciudadanos Sucesos 8.
- . 2012b. "Expertos critican propaganda de Chávez en temas de seguridad". *El Nacional*, Caracas, 22 de junio, p. Ciudadanos Sucesos 10.
- . 2012c. "Las milicias forman parte de un plan para dividir a la FAN". *El Nacional*, Caracas, 22 de julio, p. Nación 4.
- Molina, Tháбата. 2012a. "El robo es la principal causa de los homicidios en Caracas". *El Nacional*, Caracas, 13 de marzo, p. Ciudadanos Sucesos 1.
- . 2012b. "A Toda Vida es la primera política de seguridad del Estado". *El Nacional*, Caracas, 27 de junio, p. Ciudadanos Sucesos 7.
- . 2012c. "Jefes de GN se reúnen por quejas de la tropa". *El Nacional*, Caracas, 18 de julio, p. Ciudadanos Sucesos 10.
- Nederr, Sofía. 2012a. "Estados Unidos se mantendrá vigilante ante fabricación de aviones no tripulados". *El Nacional*, Caracas, 15 de junio, p. Nación 4.
- . 2012b. "Ascensos distorsionan estructura piramidal de la Fuerza Armada". *El Nacional*, Caracas, 4 de julio, p. Nación 3.
- . 2012c. "Proselitismo político de Chávez se ha centrado en los cuarteles". *El Nacional*, Caracas, 22 de julio, p. Nación 3.
- Peñaloza, Pedro. 2012a. "Defensa dedicó Bs. 16 millones a la formación de milicianos". *El Universal*, Caracas, 23 de marzo, p. 1-4.
- . 2012b. "Advierten que misión de Chávez "legaliza la impunidad"". *El Universal*, Caracas, 22 de junio, p. 1-2.
- Reyes, Ascensión. 2012. "Operaciones para evitar desorden público costaron Bs. 35,08 millones". *El Nacional*, 23 de marzo, p. Nación 3.
- Romero, Carlos. 2012. "O'Donnell y el caso de Venezuela". *Cadernos Prolam/USP-Brazilian Journal of Latin American Studies*. www.usp.br/prolam.
- Theis, Reyes. 2012. "Mandatarios declararon "amenaza militar común"". *El Universal*, Caracas, 11 de enero de 2012, p. 1-2.
- Vásquez, Alex. 2011. "Chávez dice que Venezuela estaría desarmada sin el apoyo de Rusia". *El Nacional*, Caracas, 29 de diciembre, p. Nación 2.

DOCUMENTOS OFICIALES

Alba. Declaración especial Consejo de Defensa, XI Cumbre, Caracas, 5 de febrero de 2012. www.alianzabolivariana.org.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. *Gaceta Oficial Extraordinaria*, No. 5.453, Caracas, 24 de marzo de 2000. www.defensoria.gob.ve.

Ley orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. *Gaceta Oficial Extraordinaria*, No. 6.020, Caracas, 21 de marzo de 2011.

Ley orgánica de servicio de Policía de Investigación, el Cicpc y el Servicio Nacional de Medicina y Ciencias Forenses. *Gaceta Oficial Extraordinaria* No. 6.079, Caracas, 15 de junio de 2012.

Reforma ley orgánica contra la delincuencia organizada y el financiamiento del terrorismo. *Gaceta Oficial*, Caracas, 30 de abril de 2012.

NOTAS

- 1 En la cuarta ley habilitante que le fue otorgada al presidente para que legislara desde finales de 2010 hasta mediados de junio de 2012 para que se abocara a la emergencia por lluvias de finales de 2010. En este marco, se decretaron cincuenta y cinco leyes, de las cuales treinta y seis fueron nuevas y diecinueve fueron reformas. Seis estuvieron relacionadas con la emergencia por lluvias y las demás ampliaron el poder del presidente Chávez sobre las instituciones y la sociedad.
- 2 Es de notar que la fábrica de los AK203 fue acordada en 2005 y siete años después reporta un adelanto de 60% (Nederr, 2012a).

PARTE II

CRIMEN ORGANIZADO Y GOBERNANZA DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA

POLÍTICAS DE DROGAS ILEGALES: ¿DÓNDE, CÓMO Y QUÉ DEBATIR?

FRANCISCO E. THOUMI

INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años han surgido movimientos liderados por ex presidentes latinoamericanos y otros ex funcionarios de alto nivel de gobiernos y organismos multilaterales, quienes apoyados por otras personalidades han expresado gran insatisfacción con las políticas contra las drogas psicoactivas, vigentes desde hace poco más de un siglo, e insistido en la necesidad de abrir el debate al respecto. Necesidad ampliamente reafirmada por varios presidentes latinoamericanos en la Cumbre de las Américas de abril de 2012, en la que Estados Unidos aceptó discutirlas, aunque desechando de entrada la “legalización de las drogas”, sin siquiera haber definido ese concepto.

Legalización es un término vago, utilizado frecuentemente para deslegitimar a quienes promueven políticas que buscan manejar las consecuencias de la drogadicción y de la cadena productiva de las drogas, incluyendo al narcotráfico. El término se usa, por ejemplo, para descalificar a los proponentes de políticas de disminución de

daño como la distribución de jeringas y agujas limpias a heroinómanos. El rechazo de la administración del presidente Barack Obama (2009-) al término *legalización* puede ser interpretado también como la necesidad de no alborotar el avispero en la coyuntura electoral estadounidense de 2012. En este caso no es claro hasta qué punto esa posición se tomó para consumo interno, es decir si se dirigía a su electorado o a los interlocutores foráneos.

No obstante, la Cumbre le dio un mandato a la Organización de los Estados Americanos (OEA) para que elabore un informe analítico, comprensivo y basado en evidencias sobre las políticas de drogas en el continente, informe cuya responsabilidad asumió la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (Cicad) de la OEA. El informe, de todas maneras, no debatirá las políticas ni discutirá la *legalización*.

La Cumbre representó, sin duda, un avance importante, porque se reconoció la necesidad de establecer y mantener un diálogo sobre las políticas de drogas y le encomendó a la OEA hacer

el informe mencionado, y porque el discurso estadounidense al respecto cambió: el presidente Obama no solo reconoció la necesidad de disminuir la demanda en Estados Unidos, sino que relacionó varias veces el narcotráfico con la vulnerabilidad estructural de los países e insistió en la necesidad de fortalecer las instituciones del estado y de la sociedad civil para controlarlo. Este discurso postula una relación entre el narcotráfico, y particularmente la violencia asociada a él, con las frágiles estructuras e instituciones de muchos países, aceptando implícitamente entonces dos hechos importantes: que las políticas tradicionales no resuelven el problema a menos de que en los países vulnerables o frágiles se desarrollen reformas estructurales; y que las políticas frente a las drogas y sus resultados están interrelacionados con otros problemas que se quieren resolver, por lo que deben ser parte de amplios programas de desarrollo y de reforma.

Aunque durante la Cumbre de las Américas no se promovió el debate, ella sí abrió un espacio para pensar sobre un debate futuro. Las propuestas presentadas hasta ahora para debatir las políticas de drogas son bastante vagas y dejan preguntas interesantes sin responder. En las secciones siguientes se discutirán las razones para abrir el debate, los obstáculos para generar consensos, el foro adecuado, la manera en que se debe debatir y qué asuntos se deben debatir para acercarse a un consenso.

1. RAZONES PARA ABRIR EL DEBATE

El movimiento para revisar las políticas de drogas está motivado por diversos factores, especialmente por los altos y crecientes niveles de violencia asociados al negocio de narcotráfico en Colombia, México y algunos países centroamericanos, y en los altísimos costos del prohibicionismo en Estados Unidos. Sin embargo, otras razones estructurales obligan a evaluar estas políticas.

Si las políticas fueran perfectas e ideales no sería necesario abrir un debate ni evaluarlas. Sin embargo, toda la que restrinja el comportamiento

humano debe estar sujeta a revisión, porque al cambiar las condiciones tecnológicas o políticas debe adaptarse y mejorarse.

Las normas y los organismos estatales que restringen los comportamientos individuales son funcionales cuando se establecen en respuesta a problemas específicos. Sin embargo, los cambios en el conocimiento, la tecnología y las estructuras sociales tienden a hacer que estas normas y organismos se vuelvan obsoletos. No obstante, una vez establecida una norma, ella genera una inercia que dificulta su cambio para adaptarse a nuevas circunstancias, inercia generada no solo por los organismos encargados de llevar a cabo las políticas, sino también por las costumbres y las creencias de los ciudadanos acostumbrados a que esa sea la situación normal. En otras palabras los profesionales encargados de formular e implementar las políticas se comprometen con su mantenimiento por convicción o porque devengan su sustento de ellas, y para mucha gente que ha creído en ellas su cambio requiere modificar la forma de ver el mundo y reconocer, al menos implícitamente, que se ha vivido de manera errada o que las verdades del pasado deben ser revaluadas, lo cual es un “obstáculo epistemológico” psicológicamente muy difícil de vencer (Bachelard, 1948).

La evaluación periódica de las políticas es hoy parte fundamental de la política pública. Muchos programas y políticas funcionan durante un tiempo y en un contexto específico, pero pierden su efectividad una vez cambian las circunstancias. Por esta razón en países como Estados Unidos se han empleado mecanismos para obligar a su revisión, caso, por ejemplo, de las *leyes del ocaso* (*sunset laws*) muy empleadas en los años setenta y ochenta del siglo veinte, que tenían por objeto la evaluación periódica de las entidades públicas y sus políticas, con el fin de establecer si debían continuar, ser reformadas o, incluso, eliminadas.

Los análisis en materia de política pública han avanzado y en la actualidad su estudio es una rama especial de las ciencias sociales, con criterios diferentes a los de hace cien o cincuenta

años. Muchas de las normas formuladas entonces se basaron en concepciones de la ciencia o de la sociedad que han sido rechazadas. En muchos casos los paradigmas científicos y políticos usados han sido revaluados totalmente. En el caso de las drogas psicoactivas, por ejemplo, hoy son inadmisibles creencias como que “mascar coca degenera la raza”, usada para incluirla en la Lista I de las Convenciones de droga. Otro ejemplo de cambio de paradigma es el de la actitud en los países andinos hacia la coca. Cuando se formuló la Convención única, esta era considerada un instrumento utilizado en la explotación de los indígenas. No en vano sus únicos defensores eran los hacendados que pagaban parte del salario en coca, y los empresarios de las minas que se la proporcionaban a los mineros para que pudieran trabajar largas jornadas en los socavones sin necesidad de alimentarse. Hoy es un símbolo de la resistencia y la rebelión de la cultura indígena frente a la occidental.

En el caso de las drogas psicoactivas, la evaluación no debe tener como fin prohibir o crear un mercado libre, sino mejorar las políticas o identificar otras más adecuadas para el contexto actual. La prohibición o la liberación absolutas, así como todas las posibles políticas intermedias, deben ser siempre opciones de política, nunca dogmas indiscutibles.

2. POR QUÉ HAY QUE EVALUAR LAS CONVENCIONES DE DROGAS DE LAS NACIONES UNIDAS Y MUY POCO QUE NEGOCIAR CON ESTADOS UNIDOS

Es lugar común afirmar que las políticas contra las drogas hay que negociarlas con Estados Unidos. Sin embargo, Estados Unidos está atrapado por la camisa de fuerza del régimen internacional de control de drogas (RICD) que promovió durante los últimos cien años. Por eso, con ese país se puede negociar la cantidad de ayuda que puede dar en la lucha contra las drogas, su composición, es decir cuánto para erradicación, tratamiento de adictos, fortalecimiento institu-

cional, etcétera, pero no los fundamentos del prohibicionismo inscritos en el RICD.

El régimen internacional de control de drogas, como toda norma, tiende a volverse inadecuado o sub óptimo con el cambio tecnológico, la educación, la urbanización y, en general, con los cambios en las estructuras sociales. El conocimiento y las condiciones de los mercados de drogas psicoactivas han variado drásticamente desde la Comisión de Shanghái de 1909 y desde cuando se formuló la Convención única en 1961, por lo que no sorprende la existencia hoy de movimientos que busquen cambiar ese régimen internacional.

La normativa internacional, basada en un precepto o regla simple: “Los únicos usos permitidos de las drogas psicoactivas controladas son los médicos o científicos”, fue formulada hace ya más de cien años por los delegados estadounidenses, el obispo Charles Brent y el doctor Hamilton Wright, en la Comisión de Shanghái. Esta regla se debatió sin ser aceptada en muchos foros y conferencias internacionales. Finalmente, en el Protocolo del opio de Nueva York de 1953, el legendario director de la Oficina federal de narcóticos de Estados Unidos, Harry J. Anslinger, logró la meta de “limitar el uso del opio a las necesidades médicas y científicas”, regla que se aplicó también al resto de las drogas controladas en la Convención única de 1961.

Esta formulación surgió principalmente de las convicciones religiosas de los misioneros protestantes americanos en la China y las Filipinas, de las creencias e intereses de políticos y del gremio de médicos y farmaceutas, quienes abogaron por el monopolio no solo para decidir qué drogas tenían usos médicos y cuáles no, sino también para definir quiénes podían usar determinadas drogas y quiénes no. En ejercicio de esta prerrogativa decidieron que aquellas drogas psicoactivas que no tenían usos médicos o que teniéndolos tenían sustitutos menos o no adictivos, debían ser erradicadas.

Al firmarse la Convención única las drogas no eran un asunto prioritario en la agenda política

de la gran mayoría de los países, inclusive de los latinoamericanos. Eso permitió que se redactara de acuerdo con las convicciones de quienes en ese momento consideraban que eran un asunto importante de política: quienes tenían razones morales y religiosas fuertes para hacerlo, así como médicos, penalistas y policías que creían poder dirigir un proceso de ingeniería social para el bien de la humanidad.

Sin embargo, la norma que limita los usos de las drogas psicoactivas *no* se deriva de argumentos científicos modernos, por ejemplo, de un modelo o teoría que pretenda interpretar la complejidad del fenómeno en estudio, sino de argumentos de autoridad: es como si un grupo de sabios y hombres de bien hubieran decidido cómo proteger a toda la humanidad. En el mundo globalizado los argumentos de autoridad, aunque pretendan buscar el bien común, son cada vez menos aceptables, especialmente en sociedades democráticas en las que el respeto a las libertades individuales es cada vez más importante.

La aceptación de la regla que limita los usos de las drogas controladas a la medicina y a la ciencia es un ejemplo clásico de la teoría de las coaliciones distributivas de Olson (1971): cuando un asunto de política es muy importante para un grupo organizado y los costos generados por la política propuesta se diluyen y no son importantes para el resto de la sociedad, el grupo logra imponer su política al resto. El problema actual es que la norma está formulada en las convenciones de las Naciones Unidas, que actúan como una camisa de fuerza muy difícil de cambiar, y los costos asociados se concentran en algunos países y han crecido enormemente, cuando se los compara con los del momento en el que se firmó la Convención única.

3. PARADIGMAS Y CREENCIAS

COMO OBSTÁCULOS A LOS DEBATES

El fenómeno de la producción, mercadeo y consumo de las drogas psicoactivas es muy complejo e involucra muchas disciplinas, entre ellas:

medicina, salud pública, farmacia, derecho, economía, sociología, antropología, ética y moral, estadística, química, geografía, politología y relaciones internacionales. Cualquier norma formulada desde solamente una o dos de estas disciplinas tiene una probabilidad muy alta de no ser efectiva y de generar conflictos con otras. El problema surge porque la epistemología de cada una tiene límites impuestos por los instrumentos usados y por la forma de ver el mundo que determina sus metas. Los economistas, por ejemplo, le dan importancia al mercado, los politólogos al poder, los sociólogos a las instituciones, los antropólogos a la cultura, los geógrafos a los recursos y accidentes naturales, los estadísticos a lo cuantificable, los abogados a la legislación, los médicos a la salud, y así sucesivamente.

A las diferencias anteriores se agregan las que surgen de las diversas ideologías dentro de cada disciplina. Para los economistas marxistas, por ejemplo, el mercado es un instrumento de explotación, mientras para los neoclásicos es una mano invisible que beneficia a la sociedad; por eso, en la mayoría de los casos no se comunican, porque no tienen la posibilidad de llegar a acuerdos. En efecto, los artículos en las revistas de cada ideología tienden a citar solamente trabajos dentro de su propio paradigma, o lo que Khun (2006) llama “ciencia normal”.

Además de los paradigmas profesionales, los sentimientos, las creencias y el “sentido común” han tenido y tienen una influencia muy fuerte en la formulación e implementación de las políticas de drogas. Muchas veces las creencias hacen parte de la cultura y son inconscientes. Cualquier cuestionamiento de ellas genera reacciones emotivas muy fuertes que se expresan con frecuencia en acusaciones de mala fe o usan como explicación la estupidez del contradictor. Algunas creencias, como la mal llamada “malicia indígena”, eliminan cualquier posibilidad de un debate serio. En este caso, quien tiene esa malicia sabe de antemano que el interlocutor lo quiere engañar y por consiguiente no cree en lo que este afirma y siempre está buscando las “verdaderas” razones escondidas detrás del argu-

mento¹. Un corolario de esto es que cuando alguien sospecha que el interlocutor tiene “malicia indígena” desconfía también, porque “sabe” que el interlocutor le miente.

4. POR QUÉ EVITAR LA DISCUSIÓN

DE LAS CONSECUENCIAS DE LAS POLÍTICAS

Las razones anteriores explican por qué las discusiones sobre las consecuencias de las políticas llevan fácilmente a enfrentamientos irresolubles causados por los “obstáculos epistemológicos” y los conflictos entre paradigmas que no permiten llegar a un consenso. Por eso no es posible siquiera tener diálogos de sordos, sino monólogos de sordos en los que cada cual afirma su “verdad” sin reconocer la existencia de posiciones opuestas legítimas y mucho menos refutarlas. Los siguientes párrafos ilustran algunos de estos casos.

4.1 DROGAS Y VIOLENCIA

La relación entre drogas y violencia es un ejemplo clásico de conflicto epistemológico. Muchos estudiosos, gobiernos, periodistas y simples ciudadanos “saben” que las drogas son la “causa” de la gran violencia que ha padecido y padece Colombia y que actualmente afecta a México y algunos países centroamericanos. “El prohibicionismo causa violencia” es una verdad obvia que ni siquiera amerita una discusión, y por eso hay que “legalizar las drogas”. Sin embargo, los estudios sobre organizaciones criminales demuestran empíricamente que “Aun sin la protección del estado y de las cortes los mercados de drogas ilegales son generalmente pacíficos” (Reuter, 2009: 275). Es cierto que en algunos casos la producción o el tráfico de drogas ilegales está correlacionado con aumentos en la violencia, tal como ocurrió en Colombia en los años ochenta (Gaviria, 2000). La relación entre drogas y violencia es muy compleja y no existe una correlación entre la presencia de la industria de drogas ilegales y la producción, tráfico y consumo de drogas ilegales en el mundo. En realidad, los ni-

veles de violencia que actualmente se asocian a las drogas en Colombia, México y algunos países centroamericanos son anormales cuando se los compara con los del resto del mundo. Sin embargo, es cierto que el tráfico de drogas ilegales, aunque no sea una causa en el sentido de la física o de las matemáticas tal que $\text{violencia} = f(\text{Drogas})$, sí ha sido un detonante de la violencia en esos países.

La manera en que se establecen las consecuencias del narcotráfico depende de aceptar si las drogas son o no la causa de la violencia. Si se acepta que el narcotráfico es la causa de la enorme violencia que padecen algunos países, la única solución posible para acabar la violencia requiere eliminarlo, lo que lleva a un clamor para acabar el mercado ilegal de drogas, o sea “legalizar”. Si se acepta que las drogas solo son un detonador de la violencia, es decir apenas un factor que contribuye a esta, es necesario preguntarse si hay factores necesarios y no solamente contribuyentes a la violencia. En este caso el énfasis se pondría en las vulnerabilidades o fragilidades, problemas estructurales e institucionales de la sociedad, y las políticas para eliminar la violencia requerirían reformas sociales estructurales.

4.2 “CUANDO HAY DEMANDA, HAY OFERTA”

Esta es una verdad de Perogrullo pero aun cuando no hay duda de que la demanda es necesaria para que exista la oferta, lo opuesto también es cierto, sin oferta no hay demanda. Por eso en el primer curso de economía se enseña que la demanda y la oferta son como las dos partes de unas tijeras: la una es inútil sin la otra. Sin embargo, a pesar de que hay muchos mercados en los que se demanda cocaína y heroína, la gran mayoría de países que pueden producir esas drogas no lo hacen.

¿Cómo explicar entonces que países como Colombia enfrenten mucha más competencia en los mercados mundiales de café, flores y otros productos naturales y en manufacturas sencillas como confecciones y textiles, que en cocaína que

es mucho más rentable? ¿Cómo explicar por qué Bolivia y Perú, que han tenido grandes cultivos de coca para usos tradicionales y en los que se había producido cocaína cuando esta era legal, no generaran los sistemas de refinación y tráfico ilegales que sí surgieron en Colombia? ¿Por qué después de que en Colombia se concentró la producción de cocaína y se demostró su rentabilidad no hubo otros países que le compitieran?

En la ciencia económica moderna no hay ningún modelo de industrialización y comercio internacional que responda satisfactoriamente a estas preguntas. Hay que resaltar que si solo se considera la tecnología de producción de coca y cocaína es claro que para estos procesos no se requiere maquinaria, equipo o destrezas laborales sofisticadas. De hecho, estas tecnologías hacen que estas industrias se clasifiquen como “transéúntes”, “desraizadas” o “peregrinas” (*foot loose* en inglés).

Si bien es cierto que la demanda es necesaria para que existan transacciones y mercados, también lo es que la demanda por drogas ilegales no garantiza que se produzcan. El hecho es que la ilegalidad cumple un papel clave en cualquier explicación de la concentración de la producción de coca y de cocaína: si un artículo fácil de producir se declara ilegal en todo el mundo y su producción se concentra en un lugar, lo hará donde haya menos riesgo, es decir, donde la ley sea más fácil de violar. Esto se dará en sitios donde el estado no tenga presencia, la sociedad apoye la producción ilegal en contra de las normas estatales y sea fácil generar o utilizar redes traficantes ilegales. En pocas palabras, donde la estructura social y la institucional sean débiles.

4.3. DISPONIBILIDAD (OFERTA) Y CONSUMO

En relación con el consumo en Estados Unidos, con frecuencia se arguye de manera semejante: “Las drogas importadas ilegalmente están corrompiendo y destruyendo nuestra juventud por lo que se deben atacar y eliminar en la fuente”. Este argumento se utiliza también en los países

de trasiego, donde la disponibilidad ha aumentado el consumo de drogas, un problema ya en Centro América y el Caribe, por ejemplo. En estos casos la mayor disponibilidad puede ser el detonante de un aumento en el consumo, lo cual solo puede ocurrir si la sociedad tiene estructuras e instituciones frágiles.

4.4 PROBLEMAS SOBRE TEORÍAS DE VENTAJAS COMPETITIVAS EN DROGAS Y CRIMEN

4.4.1 VISIONES DESDE LA TEORÍA DE LA DEPENDENCIA

Hay muchos argumentos que explican o, más bien, justifican el desarrollo del narcotráfico en Latinoamérica como resultado de la dependencia de los países en la periferia capitalista. Estos argumentos presentan una visión de Colombia y de América Latina como víctimas de las políticas estadounidenses que promueven el prohibicionismo como mecanismo de generación de riqueza en ese país y que bloquean el desarrollo de industrias legales en Colombia. Aunque están apoyados por algunos sectores de la izquierda política, están bastante generalizados y muchos de ellos son lugares comunes en el país. Esto se evidencia en asertos tales como: 1) es lo único que los campesinos pueden producir para tener un ingreso decente; 2) el narcotráfico aumenta el ingreso nacional de Estados Unidos pero disminuye el de Colombia; 3) Estados Unidos prohíbe la cocaína porque no puede producir coca y quedarse con el negocio; 4) las grandes ganancias se quedan allí y en Europa y a nosotros nos dejan solo migajas; 5) el sector financiero mundial depende de los depósitos del narcotráfico; 6) Estados Unidos (e implícitamente algunos países europeos) no persigue a los capos que operan en su territorio; 7) tampoco hace mucho internamente en la lucha contra las drogas; 8) allí se discrimina a los traficantes colombianos mientras que no se castiga o se castiga suavemente a los estadounidenses; 9) en Estados Unidos no toleraron el prohibicionismo al alcohol, entonces, ¿por qué nos imponen el de la cocaína? Esto demuestra la doble moral de ese país y que ellos se benefician con ese mercado.

Todas estas afirmaciones comunes son fácilmente rebatidas desde los paradigmas diferentes a la teoría de la dependencia, especialmente desde la economía moderna. Buena parte del conflicto entre las diversas visiones surge de las diferencias respecto de lo que es evidencia empírica y de la epistemología de cada visión. La siguiente cita de Antonio Caballero (2000) ilustra claramente este problema:

El narcotráfico no ha creado prácticamente ninguno de los problemas sociales, políticos y económicos a los que se enfrenta Colombia: se ha limitado a potenciarlos y complicarlos todos. La violencia, la corrupción, la incapacidad del Estado, la desigualdad económica, la lucha por la tierra, la insurgencia guerrillera armada, existían ya desde mucho antes. El narcotráfico con sus ingresos millonarios y la capacidad de perturbación consustancial a su ilegalidad, no ha hecho otra cosa que agravarlos y profundizarlos [...]. Los dineros abundantes y los métodos expeditos del narcotráfico vinieron a fomentar la catástrofe que ya existía en ciernes; y, durante un tiempo, a disfrazar sus causas.

Esta cita yo la podría firmar. Sin embargo, Caballero llega a una conclusión totalmente opuesta a la mía. Para él Colombia no puede hacer nada porque el problema radica en el sistema capitalista y en el imperialismo mundial que determina la estructura institucional del país. Por eso, para Caballero no es posible encontrar soluciones internas que mejoren la situación mientras que para mí sí. La diferencia radica en los modelos de trasfondo: desde un modelo marxista, las relaciones de producción forman la infraestructura y son los factores determinantes. La cultura, las creencias y otros factores sociales como el capital y la cohesión sociales son la superestructura determinada por la infraestructura, que no se puede cambiar sin cambiar la infraestructura. De ahí la impotencia del país para resolver los problemas sin cambiar el régimen de raíz. Aun cuando concuerdo con que el mundo es injusto, no estoy de acuerdo con que las instituciones colombianas estén totalmente determinadas por el capitalismo mundial. Para mí, por ejemplo, la geografía e historia del país fueron claves en la formación de sus instituciones (normas legales y socialmente aceptadas) y pienso que pueden ser modificadas y reformadas.

4.4.2 TEORÍAS ECONÓMICAS DE LAS VENTAJAS COMPARATIVAS Y COMPETITIVAS EN DROGAS ILEGALES Y CRIMEN

La explicación de la estructura de la industria de cocaína ilegal presenta un desafío importante: la gran mayoría de los países que cultivan coca y que podrían refinar cocaína no lo hacen a pesar de la alta rentabilidad de esas actividades.

Algunos economistas ortodoxos que han interpretado el desarrollo de la industria de drogas ilegales utilizando las técnicas de la corriente principal de la economía pero dependiendo de sus modelos, han llegado a conclusiones que concuerdan con las de la teoría de la dependencia: Colombia ha sido una víctima inerme que no tuvo otras opciones.

Gaviria (2000) elabora una explicación sencilla e interesante que posiblemente es la presentación más detallada del modelo subyacente de las creencias de una parte importante del establecimiento colombiano. Según él la violencia creció debido al desarrollo de la industria de la cocaína, lo cual hizo que Colombia pasara de un nivel de equilibrio de baja a uno de alta criminalidad:

La mecánica de este proceso es simple: un choque criminal externo –si es suficientemente fuerte– puede generar una dinámica de retroalimentación entre las tasas de criminalidad y las menores probabilidades de castigo [...]. Por consiguiente, dos economías (o regiones) idénticas pueden terminar con tasas de criminalidad completamente distintas como resultado de historias diferentes (Gaviria, 2000: 8).

Para cerrar el modelo solo se requiere identificar el choque externo: “mi hipótesis es que la actividad criminal resultado de la lucha por controlar el rentable negocio de la exportación de cocaína fue la fuerza inicial que generó la espiral de criminalidad en Colombia” (Gaviria, 2000: 10). Más adelante Gaviria tiene una pequeña sección sobre la naturaleza del choque, que empieza afirmando que a principios de los años setenta grupos criminales chilenos controlaban las exportaciones de cocaína a Estados Unidos, pero que en 1974 el gobierno militar del general Augusto Pinochet (1973-1989) extraditó a ese

país diecinueve traficantes, lo cual acabó con el negocio chileno. Los colombianos remplazaron entonces a los chilenos y acabaron con las redes cubanas de traficantes en el sur de la Florida (Gaviria, 2000: 12). Así explica el desarrollo de la industria ilegal en Colombia como “un producto de la historia, de un conjunto de eventos fortuitos e irrepetibles” (Gaviria, 2008, capítulo 4).

En contraste con Gaviria, en muchos escritos he argumentado que Colombia concentró la industria de la cocaína ilegal debido a factores estructurales e institucionales internos (véanse, por ejemplo, Thoumi, 1994, 2002, 2005a, 2009, 2011). Gaviria rechaza la importancia de los factores internos y considera que mi interpretación se basa en un “determinismo sociológico, de unas circunstancias permanentes, de nuestro inveterado desprecio por la ley y las normas de convivencia” (Gaviria, 2008: 95)². Gaviria y Mejía (2011: 4) repiten la crítica a “las causas sociológicas (el supuesto gusto de los colombianos por la ilegalidad). [...] La primacía colombiana bien pudo haber obedecido a eventos fortuitos, a accidentes históricos que se perpetuaron por razones económicas, por cuenta de la ventaja competitiva que deviene del aprendizaje y la especialización”.

La explicación de Gaviria y de Mejía culpa al aumento de la demanda por cocaína en Estados Unidos y a la mala suerte, “la naturaleza azarosa, contingente de la primacía colombiana” (Ibid.) del aumento en los niveles de violencia y el desarrollo de la industria de la coca-cocaína en Colombia: “La tasa de homicidios pasó de menos de 30 por cien mil habitantes en 1978 a más de 70 en 1990” (Ibid.), y niega la importancia de factores institucionales y estructurales de la sociedad colombiana, la cual, de acuerdo con Gaviria (2000), aparentemente era “idéntica” a otras en la región y el mundo.

Rechazo la interpretación de Gaviria y Mejía utilizando también la teoría económica. Los modelos de equilibrio general son abstracciones elaboradas con supuestos muy fuertes y restrictivos, especialmente en aquellos que permiten

la posibilidad de que puedan existir equilibrios múltiples. Es interesante que una de las conclusiones para que un país concentre una industria por la que hubieran podido competir otros es que su función de producción tenga economías de escala. En este caso habría muchos equilibrios posibles puesto que cualquiera de esos países podría terminar concentrando la industria (Fletcher, 2007). Sin embargo, es difícil encontrar una industria con menos economías de escala que la de las drogas ilegales: no son significativas en la producción de coca y la refinación de cocaína, aunque podrían serlo en el transporte y tráfico.

Cuando hay países “idénticos”, para que terminen en equilibrios con niveles diferentes de criminalidad se requiere, o que el choque externo afecte a uno mucho más que al otro, o que hayan empezado en equilibrios diferentes, en cuyo caso es necesario explicar por qué estaban en equilibrios distintos antes del choque.

Es muy extraño que el fuerte “choque criminal externo” no afectara a otros países puesto que los choques externos afectan por igual a todos los países expuestos. Además, en general, los choques externos se dan cuando cae el precio y la demanda por exportaciones, sube el precio de las importaciones o aumentan las tasas de interés en los mercados internacionales. En este caso, curiosamente, se trata de un gran aumento en la demanda y en los precios de la cocaína, producto que Colombia nunca exportó mientras fue legal. La pregunta ¿por qué el choque externo actuó como detonante de la industria de drogas ilegales en Colombia y no afectó de manera semejante al resto de posibles productores? queda sin respuesta, excepto por razones fortuitas inexplicadas.

Gaviria y Mejía tampoco explican la persistencia de la concentración de la producción de cocaína en Colombia aunque postulan una hipótesis interesante: “se perpetuaron por razones económicas, por cuenta de la ventaja competitiva que deviene del aprendizaje y la especialización”. El cultivo de coca y la refinación de cocaína son procesos muy simples, sencillos de

aprender, en los que no hay economías de escala sustanciales, y en los que la especialización genere ventajas importantes en el mercado. Es interesante que Gaviria y Mejía no usen el término “ventaja comparativa”, basada en la disponibilidad de los recursos físicos necesarios para producir, sino “ventaja competitiva”, determinada por las características de las instituciones. Infortunadamente no avanzan en el estudio de los factores institucionales que determinaron esta ventaja competitiva.

Allen (2005: capítulo 4) presenta argumentos semejantes sobre el aprendizaje y la especialización, a los que agrega las economías de aglomeración, aunque reconoce la importancia de la tradición de contrabando entre los empresarios de Cali y de Medellín y la situación geográfica de Colombia, entre las áreas de cultivo tradicional de coca en Bolivia y Perú y los mercados de Estados Unidos, como factores importantes para que Colombia concentrara la industria de drogas ilegales.

En mi interpretación, la ilegalidad cumple un papel muy fuerte para explicar la concentración y la violencia para mantenerla. De hecho, si algo fácil de hacer se declara globalmente ilegal y su producción se concentra, lo hará donde el riesgo sea menor, es decir, donde sea más fácil violar la ley. Sin embargo, mantener la concentración no es fácil porque las ganancias son tan altas que muchos lugares en donde haya estados débiles, alta corrupción y poca presencia estatal podrían entrar a producir. Suponiendo, por ejemplo, que el traficante colombiano que tiene las ventajas competitivas que le proporcionan las economías de escala en transporte y las economías de aglomeración tiene costos de USD1.500 por kilo de cocaína, que vende al por mayor en Estados Unidos en USD20.000; mientras que el traficante de otro país que no tenga las ventajas competitivas mencionadas tiene costos 100% más altos, de USD3.000 por cada kilo. ¿Será que el incentivo de ganar solamente USD17.000 por kilo disuade al traficante potencial de otro país para que no compita con el narcotraficante colombiano que gana USD18.500 por kilo? Para prevenir la com-

petencia de traficantes de lugares con costos más altos que no pueden ganar sino USD17.000 por kilo se requieren redes narcotraficantes con alto poder bélico que restrinja los posibles competidores. Por eso, las economías de especialización y de aglomeración que son posibilidades teóricas, son irrelevantes en este caso.

Los diversos casos mencionados muestran las dificultades para debatir las consecuencias de las políticas de drogas. En realidad hay muchos otros ejemplos que muestran los conflictos entre las diversas disciplinas, ideologías y creencias. Por eso, no es conveniente abrir un debate sobre las consecuencias a pesar de que para la gran mayoría de la gente es obvio querer demostrar que se tiene la razón.

5. POR QUÉ DEBATIR LOS SESGOS Y FUNDAMENTOS DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE CONTROL DE DROGAS

5.1 LA PREMISA FUNDAMENTAL DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL Y SU SESGO CULTURAL

El régimen internacional de control de drogas tiene sesgos importantes que discriminan en contra de algunas sociedades. Como se anotó arriba, se basa en la premisa de que los únicos usos legítimos de las drogas psicoactivas adictivas controladas son los médicos y científicos. Esta premisa implícitamente tiene como meta un mundo sin drogas en el cual los humanos no busquen alterar su estado de ánimo ingiriendo sustancias psicoactivas, solo pueden ser usadas medicinalmente. Es claro que esto le da al gremio de médicos y dentistas el monopolio de las decisiones sobre el uso humano de las drogas psicoactivas. Sin embargo, la meta de un mundo sin drogas contradice toda la historia humana a través de la cual las que alteran el ánimo han tenido innumerables usos.

Es cierto que el uso principal y generalizado de las drogas psicoactivas en el mundo ha sido medicinal, pero no lo es que haya sido el único

legítimo. La medicina hasta hace muy poco no era muy efectiva y las drogas psicoactivas ayudaban a los enfermos a sentirse mejor, especialmente los narcóticos y anestésicos que amainan el dolor y los sedantes y narcóticos que permiten a los enfermos dormir. Los opiáceos han sido las principales drogas usadas para este propósito, aunque no las únicas. Sin embargo, es importante resaltar además que “las sustancias psicoactivas no curan pero sí compensan deficiencias o carencias desagradables o peligrosas de la conducta y la personalidad humanas” (De Rementería, 1995: 26). Por ejemplo, estas drogas pueden controlar la ansiedad o la angustia, pero no las eliminan de raíz, es decir no acaban con sus causas aun cuando facilitan su tratamiento. De igual manera, la morfina y los bloqueadores de nervios no eliminan las enfermedades que causan dolor pero pueden eliminarlo y facilitar el tratamiento de las enfermedades.

Las enfermedades siempre han estado asociadas a factores religiosos y mágicos³; frecuentemente se han atribuido a castigos o pruebas que dios da a la gente o al maleficio de algún enemigo. Por eso para curar siempre se han utilizado rezos, promesas a santos y otras formas de comunicación con la divinidad y otros espíritus o dioses a los que se les ruega que curen. Los chamanes usan la coca como un medio por el cual la divinidad colabora en el diagnóstico de las enfermedades⁴. Las drogas han sido usadas en muchas ceremonias religiosas en toda la historia. En sesiones de magia se utilizan muchas veces para comunicarse con espíritus, adivinar el futuro, crear o protegerse de maleficios, etcétera. En muchos de estos casos la línea que separa la religión y la magia es difícil de trazar (Escohotado, 1997). Esto significa que para muchos, la eficacia y los efectos de las drogas dependen de factores imponderables, por lo que para mucha gente no es posible determinar con exactitud si la droga funciona o no, puesto que sus efectos deseados pueden ser magnificados o bloqueados por fuerzas metafísicas o simplemente desconocidas. Los efectos muchas veces positivos de la aplicación de placebos confirman esta conclusión.

Las drogas psicoactivas también se utilizan con fines estratégicos en el crimen y la guerra (fría y caliente). Hay las que hacen que los usuarios pierdan la voluntad y sigan órdenes, utilizadas por servicios de seguridad para obtener información sobre los enemigos y por criminales para robar o violar a sus víctimas. La escopolamina o burundanga obtenida de varias plantas de la familia de las solanáceas comunes en las zonas tropicales altas se utiliza frecuentemente con estos fines en Colombia. En las batallas las drogas se han usado para enardecer a los combatientes y aumentar su agresividad; el alcohol, por ejemplo, fue muy utilizado para estos propósitos en las guerras civiles colombianas del siglo diecinueve.

Otro uso común de las drogas es como estimulantes. La costumbre de mascar coca en los Andes es un ejemplo clásico, pues la cocaína y otros alcaloides permiten que el usuario se sienta alerta y no sienta fatiga. La coca además reprime el apetito. Por eso se utilizó extensamente en las minas de socavón en los Andes y en épocas de escasez de alimentos y hambrunas se usó como sustituto de la comida (Gagliano, 1994). Otras drogas como la cafeína, el tabaco y las anfetaminas se utilizan con fines estimulantes. El efecto estimulante de cada droga puede ser diferente. La marihuana estimula el sentido del oído y agudiza la sensación de color por lo que algunos pintores argumentan que son más creativos cuando pintan bajo su influencia.

Las drogas psicoactivas también facilitan las relaciones sociales. Con ese fin se usan las que relajan y desinhiben. Este es uno de los principales usos del alcohol, pero la coca, el opio, el khat⁵, la cafeína, la nicotina (el tabaco) también tienen esos usos. Estas drogas se utilizan en muchas ceremonias y eventos trascendentales: nacimientos, entierros, matrimonios, para cerrar contratos, y para expresar amistad.

Algunas drogas psicoactivas tienen valor nutritivo y se han utilizado como alimento. El cáñamo, una variedad de marihuana, produce semillas alimenticias de las que se puede extraer

aceite. Estas fueron por siglos un alimento importante en China, el sureste y el centro asiáticos y los Balcanes (Buxton, 2010). Como se anotó, la coca también se ha utilizado como alimento y el alcohol lo ha sido en muchas culturas y aunque muchas bebidas alcohólicas tienen calorías que no alimentan, son solamente energía, otras como la cerveza y el vino han desempeñado un papel importante como alimentos. En efecto, estas bebidas se hicieron muy populares en zonas en las que el agua no era de buena calidad y su consumo era fuente importante de enfermedades.

Las drogas psicoactivas se han usado también para generar identidad y pertenencia a grupos especiales. Su consumo ha sido común entre bohemios, artistas, y algunos intelectuales. Para ellos, esta ha sido una forma de identificarse con el grupo. En Estados Unidos en los años sesenta, cuando la juventud cuestionó la sociedad tradicional americana y sus valores, las drogas fueron una forma de protesta e identificación con la anticultura.

Los humanos, y especialmente los jóvenes, tienen una fuerte tendencia a experimentar y a buscar sensaciones nuevas. Los desarrollos tecnológicos acelerados a partir de la revolución industrial han aumentado las posibilidades de tener experiencias nuevas. Los avances en química y farmacia llevaron a la identificación e invención de muchas drogas nuevas, y desarrollos tecnológicos como la jeringa hipodérmica en 1843, que aumentó los usos médicos de muchas drogas, facilitó también tener nuevas experiencias psicoactivas pues permitió que las drogas llegaran directamente al torrente sanguíneo de manera que su efecto sobre el cerebro fuera más fuerte y directo. Estos desarrollos han aumentado las posibilidades de uso recreativo y experimental de las drogas.

Para obtener sensaciones más complejas muchas veces se combina el uso de varias drogas psicoactivas. Los estimulantes como la cocaína, por ejemplo, se utilizan para neutralizar los efectos narcóticos y depresivos del alcohol y así poder consumir más alcohol o intentar conducir

un vehículo bajo su influencia. Estas combinaciones fueron frecuentes a finales del siglo diecinueve cuando esas drogas eran legales. El muy conocido Vino Mariani, consumido por personajes importantes en Europa y Estados Unidos y avalado por el papa León XIII, era un vino combinado con una buena dosis de cocaína. Otra mezcla de vino, cocaína y otras drogas producida en Atlanta generó muchas protestas del movimiento prohibicionista contra el alcohol, lo que llevó a los fabricantes a modificar la fórmula, eliminar el alcohol y lanzar la coca-cola en 1886 (Buxton, 2010). En 1903, sin embargo, cuando la sociedad americana reaccionó contra la adicción a la cocaína, esta fue removida de la fórmula aunque los otros alcaloides de la coca se mantuvieron.

La búsqueda de formas que modifiquen el estado de ánimo no se limita al uso de las drogas, y los humanos han descubierto que pueden lograr esa meta utilizando técnicas que no requieren drogas, como por ejemplo por medio de la hiperventilación y el yoga. Además, el cuerpo humano mismo produce drogas psicoactivas para su propio consumo, como la adrenalina, la dopamina y las endorfinas.

En muchas instancias las drogas psicoactivas han sido tan valiosas y apreciadas que se han convertido en moneda. En las minas peruanas y bolivianas y muchas haciendas en esos países y también en algunos lugares de Colombia como en el Cauca, la coca se usó en esa forma. Hasta la década de los cuarenta del siglo pasado, una proporción del salario de los trabajadores en haciendas caucanas se pagaba en hojas de coca, práctica prohibida por el decreto 896 del 11 de mayo de 1947 (Bejarano, 1952). En Afganistán los campesinos reciben préstamos para cultivar opio que son pagaderos solamente en opio (Thoumi, 2005b). Muchas drogas tienen gran valor con relación a su peso y volumen, son fáciles de camuflar y no se deterioran rápidamente, lo cual hace que sean buenos instrumentos para guardar valor. Además, su demanda persistente generada por la adicción hace que tengan un alto grado de liquidez en los mercados.

Algunas de las drogas o las plantas de donde provienen tienen usos industriales. De la marihuana, por ejemplo, se obtiene el cáñamo y ha sido una importante fuente de fibra. En efecto, hasta el advenimiento de las fibras sintéticas la marihuana fue la materia prima más importante en la producción de sogas marinas. Actualmente el gobierno boliviano está promoviendo usos industriales de la coca e investigando posibles usos además del té de coca. En Colombia los indígenas nasa o páez han producido una gaseosa, Coca Sek, que generó una fuerte reacción de parte del gobierno, que la prohibió.

Es de notar, además, que no solo los humanos consumen drogas psicoactivas, ya que entre animales se ha documentado en diversas ocasiones. Siegel (2005: 106-123) reseña diversos ejemplos en los que estos consumen drogas y hasta las *producen*, como por ejemplo cuando los elefantes dejan fermentar las frutas para consumir algo de alcohol. Estos ejemplos encontrados en el reino animal llevan a que algunos consideren que la búsqueda de estados de ánimo alterados es el cuarto impulso natural del comportamiento humano, después de la búsqueda de la satisfacción del hambre, la sed y las necesidades sexuales (Siegel, 2005: 206-226).

Todo lo anterior muestra que el régimen internacional de control de drogas va en contra de toda la historia de la humanidad. Pretender eliminar los usos rituales, religiosos, experimentales y recreativos de las drogas psicoactivas controladas es por definición una tarea de ingeniería social que se enfrenta a una oposición enorme dentro de todas las culturas. Además, este régimen tiene un sesgo pro occidental muy fuerte y muy negativo contra otras culturas. Por eso es importante mostrar la debilidad de su premisa fundamental y las inconsistencias en su aplicación. Por ejemplo, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) muestra que el alcohol y el tabaco son responsables de 2,5 y 5,4 millones de muertes por año, muchísimas más que las muertes por sobredosis y complicaciones de salud asociadas a las drogas ilegales, estimadas en unas 250.000. Entonces si

las drogas psicoactivas deben tener solamente usos médicos y científicos, ¿por qué estas drogas, alcohol y tabaco, sí pueden tener usos recreativos, rituales, religiosos y experimentales? La inconsistencia del régimen prohibicionista es obvia. ¿Será porque el alcohol y el tabaco eran drogas domesticadas (aceptadas) en la cultura occidental predominante cuando se elaboraron las convenciones? Si esto es así, la normativa no se formó solamente en respuesta a un problema de salud pública o a lo que los médicos consideraron razonable, sino que estuvo también profundamente influenciada por razones políticas, es decir, de poder. Y esta es otra razón para abrir el debate, sin necesidad de buscar culpables, beneficiarios o perjudicados por las políticas prohibicionistas actuales.

5.2 LA PREMISA FUNDAMENTAL DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE CONTROL DE DROGAS Y SU SESGO AUTORITARIO

Este régimen tiene otro sesgo extraordinariamente importante: está diseñado para ser cumplido por regímenes autoritarios y anti democráticos. Entre todas las convenciones de las Naciones Unidas las de drogas son las más específicas con relación al control de los comportamientos individuales. Son las únicas en las que no hubo conflictos entre las nociones de libertad individual de las democracias modernas y la sujeción de los individuos al poder y deseos de gobiernos totalitarios. Esto fue lo que permitió a la ONU forjar rápidamente el régimen actual. El primer acuerdo de las Naciones Unidas fue la Convención sobre los privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas (13 de febrero de 1946) que estableció las bases para el tratamiento que los gobiernos deben dar a los oficiales de la ONU; el segundo fue el Protocolo enmendando los acuerdos, convenciones y protocolos de drogas narcóticas (19 de noviembre de 1946). Este acuerdo y el subsiguiente Protocolo para controlar internacionalmente las drogas no incluidas en la convención de julio 13 de 1931 con el fin de limitar la manufactura y regular la distribución de las drogas narcóticas (8

de octubre de 1948) anteceden a la Convención para prevenir y castigar el genocidio y a la Declaración universal de los derechos humanos del mismo año 1948. En otras palabras, en el asunto de las drogas psicoactivas no hubo guerra fría, no hubo enfrentamientos entre el comunismo, los países islámicos, los orientales y los occidentales europeos y americanos. En este caso hubo coincidencia entre los gobiernos autoritarios para los cuales la libertad individual está supeditada a la definición de bien común del partido o caudillo dominante y las democracias en las que los grupos promotores de la buena moral y de la buena salud coincidían en limitar los usos de las drogas que alteran el ánimo.

Al hacer un pequeño mapa de los países menos tolerantes del consumo de drogas psicoactivas se encuentran los países con los gobiernos más autoritarios del mundo: China, Singapur, los países islámicos con constituciones muy influenciadas por la religión, Rusia, toda la ex Unión Soviética, Cuba y otros semejantes. Creo posible afirmar que el país con menos problemas de consumo de drogas psicoactivas es Corea del Norte. Todos estos países han tenido largas historias de regímenes autocráticos y en cuyas cultu-

ras no hay tradiciones de respeto a los derechos individuales.

Además de la ideología, otras características del régimen internacional de control de drogas también generan sesgos autoritarios. El desencuentro entre las estructuras de los países y los supuestos implícitos del régimen internacional sobre ellos, genera un sesgo profundamente anti democrático. El sistema de las Naciones Unidas se basa en el concepto de un estado moderno con el monopolio de las fuentes del derecho y de la fuerza. Sin embargo, el mundo moderno está formado con países con grupos o sectores pre modernos, otros con diversos grados de modernidad y algunos posmodernos. Las normas del RICD suponen implícitamente un estado homogéneo y moderno inexistente en la mayoría de los países. El cuadro 1, tomado de Cooper (2000), presenta un esquema que resume y aclara estos conceptos.

En un país como Colombia, con raíces coloniales cuasi feudales profundas, durante mucho tiempo se aceptó que el poder provenía de dios y el temor a dios era un instrumento de coacción para lograr que el líder escogido por él fuera

CUADRO 1. ESTADOS PREMODERNOS, MODERNOS Y POSMODERNOS

Grado de modernidad		Estado	Economía	Relaciones internacionales
Moderno	Premoderno	Estado autoritario y débil. Las actividades primordialmente militares. Sistemas feudales e imperios autocráticos.	Agricultura	Relaciones imperiales o ligadas a la religión. El objetivo principal es la adquisición de territorio.
	Temprano	Más organizado y centralizado. Las funciones militares y diplomáticas son centrales, aunque pueden incluir temas comerciales.	Agricultura y comercio	Relaciones interestatales. Separación de la política interna de la externa. El comercio puede ser causa de la guerra.
	Tardío	Centralizado y burocrático. Puede ser autoritario o democrático. Se responsabiliza de la educación, salud, bienestar, industria y los asuntos militares.	Comercio e industria	Nacionalista.
Posmoderno		Poder difuso, tanto en el plano interno como externo. Democrático. Influenciado por los medios de comunicación y la emoción popular.	Reducida intervención en la industria. El proceso de toma de decisiones es complejo. Posindustrial. Servicios y la industria de la información.	Transparencia y vulnerabilidad. Actores no estatales desempeñan un rol importante.

obedecido. Hoy hay regiones y sectores sociales pre modernos en los que el estado es débil y los líderes locales son autoritarios y propensos al caudillismo. En esas zonas y sectores no hay ciudadanos modernos sino súbditos o siervos. Allí el caudillo o jefe es la ley y los subalternos dependen de él. En las zonas pre modernas hoy el poder no viene de dios sino de la amenaza de violencia ejercida por grupos terratenientes, guerrilleros, narcotraficantes, paramilitares, etcétera.

En la modernidad que surge de la Ilustración, el poder proviene del pueblo y los ciudadanos tienen el derecho de pedir cuentas a sus líderes, pero en la posmodernidad el estado pierde el monopolio de las fuentes de derecho y de poder: surgen organismos multinacionales, grupos étnicos, los medios de comunicación, ONG y empresas transnacionales y otras organizaciones con capacidad de influenciar las normas de cada país. En efecto, tanto la posmodernidad como la premodernidad socavan la soberanía tradicional buscada por los modelos de los estados modernos.

Cuando el régimen internacional de control de drogas se intenta aplicar en países multiculturales y con sectores en diversos grados de evolución política y social, la probabilidad de que el estado logre tener éxito es muy baja o nula. Imponer una prohibición a transacciones voluntarias entre adultos en esas circunstancias es simplemente imposible de cumplir. El resultado es un enorme mercado negro que termina fortaleciendo a los sectores más autocráticos y menos democráticos de la sociedad. En el caso colombiano, a las guerrillas, los paramilitares, los acaparadores de tierra y los funcionarios estatales corruptos, entre otros grupos pre modernos. Es así como este régimen internacional se convierte en un gran obstáculo al desarrollo democrático de los países.

Lo mismo ocurre con los países principalmente consumidores de drogas. En el caso de Estados Unidos, un país que no ha superado la modernidad y que tiene grupos con ideologías religiosas basadas en argumentos de autoridad, no de razón, sucede algo parecido. Como es de-

mocrático, surge una contradicción entre las libertades fundamentales que mucha gente exige y considera su derecho, y la aplicación de las políticas prohibicionistas. Por eso, para lograr que la gente respete una prohibición a transacciones voluntarias es necesario que exista un amplio consenso en la sociedad a ese respecto. Como este no es el caso, para que Estados Unidos pueda tener éxito en el prohibicionismo, tendría que dejar de ser Estados Unidos, es decir sacrificar muchas de las libertades individuales, por eso tiende a buscar soluciones externas.

Otra deficiencia del régimen internacional de control de drogas es que implícitamente concibe el surgimiento de los diversos eslabones del narcotráfico como un fenómeno independiente de las vulnerabilidades y fragilidades estructurales e institucionales de cada país. Estas, sin embargo, se agravan con el narcotráfico que fortalece la criminalidad organizada, la corrupción y otros males sociales. Sin embargo, pocos gobiernos aceptan que están enfrentando un círculo vicioso en el que las fragilidades de sus países son necesarias para dinamizarlo.

Lamentablemente es posible afirmar que las vulnerabilidades de las estructuras de los países latinoamericanos y de Estados Unidos se complementan magníficamente en un matrimonio concebido en el infierno. Y también es posible afirmar que mientras no se reconozca que las vulnerabilidades que surgen de las estructuras e instituciones de cada país son el factor clave del problema y que su solución requiere reformas sociales y políticas que progresivamente disminuyan esas vulnerabilidades, es decir que levanten las defensas de la sociedad, las políticas simplemente represivas nunca resolverán el *problema de las drogas*.

6. COMO LLEGAR AL DEBATE Y LOS DETALLES DE UN POSIBLE DEBATE

Casi ningún país puede ir por sí solo a las Naciones Unidas y exitosamente abrir el debate sobre las drogas. Es posible que algunos países podero-

sos pudieran hacerlo, pero no lo van a hacer. Para ellos el asunto no es suficientemente importante como para gastar su capital político dentro de la ONU en el problema de las drogas psicoactivas. En la agenda internacional de Estados Unidos, por ejemplo, las drogas ocupan una posición bastante baja, detrás por lo menos de los asuntos de seguridad, control de la expansión de las armas nucleares, migración, derechos humanos, comercio internacional, medio ambiente, seguridad jurídica para las inversiones y propiedad intelectual. Por eso, para abrir el debate es necesario forjar una coalición que incluya países de América Latina y el Caribe, Europa, Canadá, Australia y algunos países asiáticos (Dhywood, 2011: 395). Esta coalición debería presentar una amenaza creíble de que si no se abre el debate denunciaría las convenciones. Es claro que para el régimen internacional de control de drogas es mejor adaptarse que colapsar.

Es importante reconocer también que cualquier debate que pudiera llevar a reformas del régimen no llevaría a un mercado libre. En ciencia frecuentemente se afirma que cada problema complejo siempre tiene una solución sencilla que es falsa. En el caso de las drogas psicoactivas es posible afirmar que este problema complejo tiene por lo menos dos soluciones simples que son falsas: la prohibición extrema y la liberación extrema, y posiblemente muchas otras intermedias, que tampoco resolverían el *problema de las drogas*.

Dhywood (2011: capítulos 15 y 16) presenta una hoja de ruta pragmática que vale la pena explorar. Esta empezaría con una jerarquización de las metas:

1. Disminuir y si fuera posible eliminar el mercado ilegal controlado por el crimen organizado.
2. Reducir el daño a los usuarios, disminuir el número de adictos y mejorar la salud de los que quedan.
3. Reducir o eliminar el costo de las políticas de drogas sufragados por los contribuyentes.
4. Reducir la iniciación del uso de drogas por menores de edad. Esto es necesario para lograr mejoras a largo plazo.
5. Controlar y minimizar el acceso a las drogas de parte de los menores.
6. Reducir el daño causado por usuarios problema.
7. Prevenir, en lo posible, que usuarios moderados se conviertan en usuarios problema.
8. Imponer restricciones razonables al acceso de las drogas más dañinas.
9. Aceptar la legitimidad de los usos no médicos de las drogas psicoactivas reconociendo el peligro potencial de su abuso.
10. Respetar los estilos de vida y los derechos civiles de los adultos que eligen usar drogas siempre y cuando esas decisiones no afecten a otros.

Hay un enorme menú de políticas posibles que contribuirían a lograr esas metas. Para empezar, es necesario debatir las características y consecuencias de cada droga para decidir cuáles podrían liberalizarse controladamente y cuáles no. Todo el proceso debería estar basado en evidencia empírica, lo cual requiere enfrentar los conflictos epistemológicos sobre la interpretación de la evidencia. Una forma de avanzar sería mostrando que las divergencias en la interpretación muchas veces se basan en conflictos entre ideologías. Por ejemplo, la evidencia empírica muestra que la disponibilidad de drogas aumenta la probabilidad de uso. Esto puede llevar a varias políticas, por ejemplo, prohibirla, controlarla de diversas maneras o hasta dejar el mercado libre. La decisión de apoyar a cualquiera de ellas depende de cómo evalúe cada cual los costos sociales y morales de cada política. Por eso imponer una política igual para todo el mundo implica imponer las creencias de un grupo a toda la humanidad, y también por eso es necesario permitir políticas locales diferentes como se hace con el alcohol. Claro que esto no resolvería el problema del comercio internacional de drogas, aunque sí el del comercio nacional o local.

Cualquier sistema de mercado regulado debe establecer impuestos; desarrollar normas que regulen el acceso a las drogas, que deberían diferenciar tanto entre las drogas como usuarios (por ejemplo, adictos frente a usuarios ocasionales, edades mínimas para uso permitido, etcétera); establecer lugares y condiciones de uso; sistemas de consejería para los usuarios, adictos y usuarios potenciales; licencias de producción y venta; límites a la publicidad; empaques seguros y controles de calidad; programas de educación, prevención y tratamiento; y aun la posibilidad de establecer un seguro contra las consecuencias nocivas del uso de las drogas. Todos estos mecanismos estarían encaminados a disminuir el daño o costo social generado por el uso y abuso de drogas.

Este enfoque reconocería además que en el mundo actual el crimen organizado, la corrupción, el tráfico de armas y de personas, el deterioro del medio ambiente, entre otros, son problemas cada vez más graves y que la prohibición a las drogas constituye un factor importante que contribuye a promoverlos. En el fondo, el prohibicionismo se ha convertido en un obstáculo mayor, si no el más fuerte, al desarrollo de sociedades democráticas razonables. La disyuntiva en muchos países latinoamericanos y cada vez más en muchos africanos es entre la prohibición a las drogas y la democracia.

7. CONCLUSIÓN

El régimen internacional de control de drogas está siendo cuestionado desde diversos frentes. Como toda norma que se estableció en un momento de la historia, fue funcional para esa época. Sin embargo, los cambios en el mundo y sus sociedades durante el último medio siglo hacen que un número creciente de gobiernos y de personas lo consideren obsoleto. Esto no significa que no se requiera de un régimen internacional de control de drogas, simplemente que otros podrían ser superiores. Las opciones hacia el futuro son claras. Una sería que los organismos que apo-

yan este régimen continúen atrincherados, como hasta ahora lo han hecho, bloqueando cualquier cambio posible, y la otra es que se abra un debate para adecuarlo a la coyuntura mundial actual. Si los países miembros de las Naciones Unidas optan por la primera opción, llegará un momento en el que el régimen colapsará por el propio peso de los costos sociales que genere, aun cuando no se pueda pronosticar cuándo ocurrirá esto. En ese caso las consecuencias serían mucho más graves que si el régimen internacional de control de drogas se adapta a las nuevas condiciones, porque su colapso sería bastante anárquico y se daría con una denuncia de las convenciones por parte de un grupo importante de países que considerarían que los costos y beneficios del prohibicionismo están repartidos inequitativamente y que no están dispuestos a continuar pagando lo que considerarían una proporción inaceptable de los costos del sistema. El futuro dirá cual de los dos senderos tomará el mundo, porque el problema del control de los comportamientos individuales que generan costos sociales nunca desaparecerá.

BIBLIOGRAFÍA

- Allen, Christian M. 2005. *An industrial history of cocaine*. Routledge. Nueva York.
- Bachelard, Gaston. 1948. *La formación del espíritu científico*. Siglo XXI. México.
- Bejarano, Jorge E. 1952. *Nuevos capítulos sobre el cocaísmo en Colombia*. Bogotá.
- Buxton, Julia. 2010. "The historical foundations of the Narcotic Drug Control Regime". En P. Keefer y N. Loayza (eds.). *Innocent Bystanders. Developing countries and the war on drugs*. The World Bank. Washington.
- Caballero, Antonio. 2000. "Drogas: la guerra de la dependencia". En Varios autores. *¿Qué está pasando en Colombia? Anatomía de un país en crisis*. El Áncora Editores. Bogotá.
- Cooper, Robert. 2000. *The post-modern state and the world order*. Disponible en <http://www.demos.co.uk/files/postmodernstate.pdf?1240939425>
- De Rementería, Ibán. 1995. *La elección de las drogas. Examen de las políticas de control*. Fundación Friedrich Ebert. Lima.

- Dhywood, Jeffrey. 2011. *World War D. The case against prohibitionism. A road map to controlled re-legalization*. Columbia Communications Inc.
- Escohotado, Antonio. 1997. *La historia de las drogas*. El libro de Bolsillo. Madrid. Séptima edición. Tres volúmenes.
- Fletcher, Ian. 2007. "What industries does multiple-equilibrium trade theory recommend?" *Post-Autistic Economics Review*. 42. 18 mayo. <http://www.paecon.net/PAERreview/issue42/Fletcher42.htm>
- Gagliano, Joseph. 1994. *Coca prohibition in Peru. The historical debates*. The University of Arizona Press.
- Gaviria, Alejandro. 2008. *Uribenomics y otras paradojas*. Universidad de los Andes y Norma. Bogotá.
- . 2000. "Increasing returns and the evolution of violent crime: The case of Colombia". *Journal of Development Economics*. 61.
- Gaviria, Alejandro y Daniel Mejía. 2011. "Introducción". En A. Gaviria y D. Mejía (comps.). *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Universidad de los Andes. Bogotá.
- Khun, Thomas S. 2006. *La estructura de las revoluciones científicas*. Fondo de Cultura Económica. México. Tercera edición.
- Olson, Mancur. 1971. *The logic of collective action*. Harvard University Press.
- Reuter, Peter. 2009. "Systemic violence in drug markets". *Crime, Law and Social Change*. 52.
- Siegel, Ronald K. 2005. *Intoxication. The universal drive for mind-altering substances*. Park Street Press. Rochester, Vermont.
- Thoumi, Franciso E. 2011. "Paramilitares, crimen organizado y tráfico de drogas. ¿Son sus raíces exógenas o endógenas a Colombia? En E. M. Restrepo y B. Bagley (comps.). *La desmovilización de los paramilitares en Colombia. Entre el escepticismo y la esperanza*. Ediciones Uniandes. Bogotá.
- . 2009. "Necessary, sufficient and contributory factors generating illegal economic activity, and specifically drug-related activity, in Colombia". *Iberoamericana*. 35.
- . 2005a. "The Colombian competitive advantage in illegal drugs: The role of policies and institutional changes". *Journal of Drug Issues*. Invierno.
- . 2005b. "Ventajas competitivas ilegales, el desarrollo de la industria de drogas ilegales y el fracaso de las políticas contra las drogas en Afganistán y Colombia". *Análisis Político*. 54. Mayo-agosto.
- . 2002. *El imperio de las droga. Narcotráfico, economía y sociedad en los Andes*. Editorial Planeta e Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri). Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- . 1994. *Economía política y narcotráfico*. Tercer Mundo Editores. Bogotá.

NOTAS

- 1 En mis discusiones sobre drogas ilegales con campesinos paquistaníes, religiosos afganos, prohibicionistas estadounidenses, campesinos cocaleños colombianos, ex traficantes antioqueños y cocaleños bolivianos cercanos al presidente Evo Morales, siempre he terminado con la sensación de que para ellos mis palabras tienen un significado totalmente distinto al mío y que o no entienden o desconfían profundamente de mis argumentos. Por ejemplo, en una ocasión dictando una conferencia en Medellín un asistente se levantó, me insultó y salió del salón iracundo, quejándose del "sartal de mentiras" que había escuchado.
- 2 En un país en el que la crítica casi siempre se percibe como una agresión es muy difícil recibir críticas que desafíen los argumentos y permitan refinarlos, mejorarlos o rechazarlos. Por eso agradezco los comentarios del profesor Gaviria, porque él es la única persona que ha criticado seriamente mis trabajos.
- 3 Escohotado (1997) presenta muchos ejemplos y la evolución de estos vínculos.
- 4 En muchas comunidades nativas de los Andes los curanderos lanzan hojas de coca al suelo o sobre una mesa para que estas les indiquen qué procedimiento seguir para curar al enfermo.
- 5 Khat o qat (*Catha edulis*), es una planta que crece en el África oriental y Arabia. Contiene un alcaloide, la catinona, un estimulante semejante a la anfetamina que puede generar dependencia moderada. Está en la lista de drogas controladas en las convenciones contra las drogas.

TRÁFICO DE DROGAS Y CRIMEN ORGANIZADO EN LAS AMÉRICAS: TENDENCIAS PRINCIPALES EN EL SIGLO VEINTIUNO¹

BRUCE BAGLEY

INTRODUCCIÓN

¿Cuáles son las tendencias principales que han caracterizado la evolución del tráfico ilícito de drogas y el crimen organizado (redes criminales organizadas) en las Américas durante los últimos veinticinco años? ¿Cuáles las principales transformaciones o adaptaciones, económicas, políticas y organizativas dentro de la economía ilegal de las drogas en la región durante la primera década del siglo veintiuno? Este artículo identifica ocho tendencias o patrones clave que han caracterizado la evolución del comercio de drogas y las actividades del crimen organizado engendrado por este comercio: 1) la globalización creciente del consumo de drogas; 2) las victorias parciales o limitadas y las consecuencias imprevisibles de la guerra contra las drogas dirigida por Estados Unidos, especialmente en los Andes; 3) la proliferación de áreas de cultivo y de rutas de tráfico de drogas a través del hemisferio: efecto globo; 4) la dispersión y fragmentación de grupos o redes del crimen organizado dentro de los países y a través de subregiones: efecto cucaracha; 5) el fracaso de las reformas políticas y de

los esfuerzos de construcción del estado: efecto de desinstitucionalización; 6) los defectos o fallas de las políticas domésticas de control de drogas y crimen de Estados Unidos: fracaso en el control de la demanda; 7) la ineficacia de las políticas regionales e internacionales de control de drogas: fallas de la regulación; y 8) el crecimiento en el apoyo a alternativas sobre reducción de daños, descriminalización y política de legalización: debate sobre la legalización.

1. LA GLOBALIZACIÓN DEL CONSUMO DE DROGAS

Varios líderes políticos latinoamericanos han sostenido durante mucho tiempo que si la población de Estados Unidos no consumiera grandes cantidades de drogas ilegales, si no hubiera tantos adictos y usuarios, entonces los países latinoamericanos no producirían grandes cantidades de marihuana, cocaína y heroína para exportar, y la región no estaría plagada de poderosas y bien financiadas organizaciones narcotraficantes, llamadas con frecuencia carteles, surgidas a lo largo de los últimos veinticinco años². Por tanto, es

correcto afirmar que Estados Unidos ha sido por décadas, y sigue siendo hoy, el mayor mercado de consumo de drogas ilícitas del planeta. Aun cuando no hay un estimativo definitivo, el valor de las drogas ilícitas vendidas anualmente allí puede alcanzar los 150.000 millones de dólares. Solo en cocaína pueden gastarse alrededor de 37.000 millones de dólares por año³.

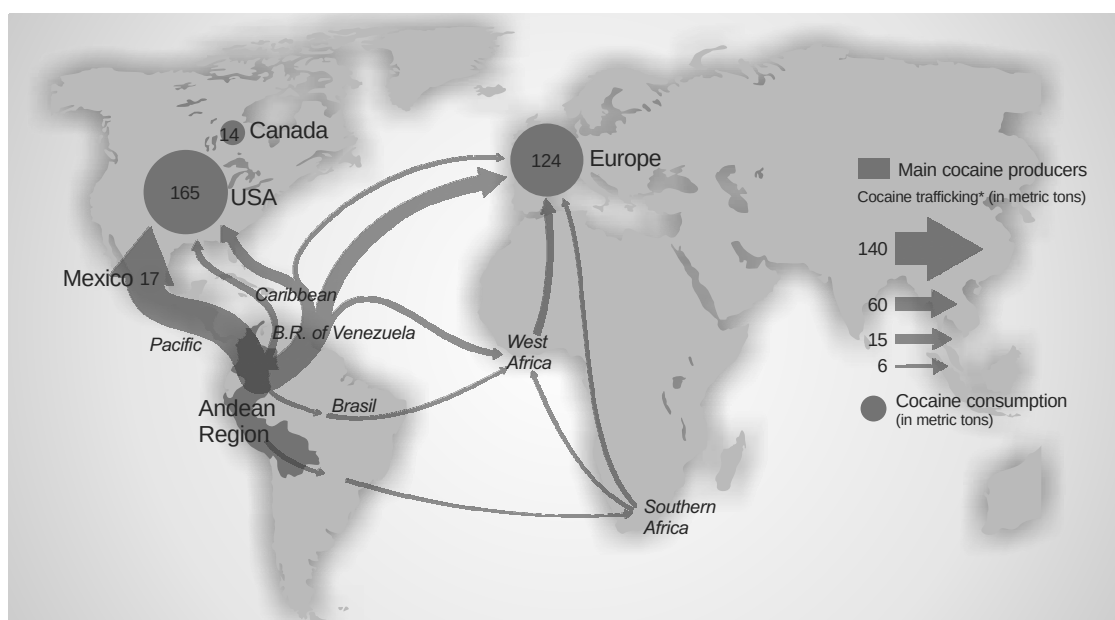
Sin embargo, el uso ilegal de drogas (o la adicción) no es una enfermedad exclusivamente “americana”, a pesar del título de la famosa obra de David Musto sobre los orígenes del control antinarcóticos en Estados Unidos⁴. En la última década, el número de consumidores de cocaína en los ahora veintisiete países de la Unión Europea aumentó de 4,3 a 4,75 millones, lo que constituye 30% del consumo mundial. Estas cifras aproximan a los países europeos a los cinco millones de usuarios regulares de cocaína registrados en Estados Unidos⁵. En efecto, los niveles de uso de esta droga en este país han bajado persistentemente desde comienzos de los noventa, mientras que en Europa se disparó exponencialmente durante la primera década del siglo veintiuno. De hecho, entre 1998 y 2006 el número de consumidores de cocaína en los cuatro países del área europea de libre comercio y los veintisiete países de la Unión Europea se duplicó⁶. Aún más, los europeos pagan más del doble del precio por gramo, onza, kilo o tonelada, comparado con lo que pagan los consumidores estadounidenses. El informe de 2011 publicado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc) estima que en las Américas se consume 63% del volumen mundial de la cocaína (440 toneladas métricas), mientras que Europa consume 29%. Sin embargo, el mercado de cocaína en Estados Unidos descendió 40% desde 1999 hasta 2009⁷.

En cuanto a la heroína, su mercado global es bastante complicado en términos de la cadena de distribución. En Afganistán se producen 380 toneladas métricas, 83% del volumen mundial, siendo el líder mundial en la producción de esta droga. Se estima que solo en 2009 se produjeron 6.900 toneladas de opio en ese país⁸. Con excep-

ción de América Latina, la heroína proveniente de Afganistán se trafica a todas las mayores regiones del mundo. México, por su parte, produce 9% del suministro mundial de heroína, mientras que la producción de opio en Myanmar representa 5% de la producción mundial. La heroína mexicana se destina al mercado estadounidense. Colombia solo produce una tonelada métrica, lo que constituye menos de 1% del suministro mundial de opio. En términos del consumo, el informe de la Unodc estima que Europa occidental y central absorbió 70 toneladas métricas de heroína. Los residentes en Europa oriental consumieron aún más heroína en 2009, aproximadamente 73 toneladas métricas. En la última década, la mayor parte de la consumida en Europa ha venido de Afganistán, mientras que la mayoría de la que se consume en Estados Unidos viene ya sea de México, aproximadamente el 9% del suministro mundial, o de Colombia, aproximadamente 0% del suministro mundial⁹. La cocaína, en contraste, solo se produce en tres países del hemisferio occidental: Colombia (45%), Perú (35-40%) y Bolivia (15-20%). Y desde estos tres países andinos se lleva a los ciento setenta y cuatro países alrededor del globo¹⁰ (véase el mapa 1).

El consumo de cocaína no se limita a los mercados capitalistas avanzados, tales como el de Estados Unidos y Europa¹¹. En Latinoamérica su uso también se disparó durante la última década. Por ejemplo, se estima que en 2010 los consumidores latinoamericanos absorbieron alrededor de 200 toneladas métricas. Según el número absoluto de la población, Brasil era considerado el mayor consumidor en América del Sur¹². En su Informe mundial sobre las drogas 2011 (*World drug report 2011*), las Naciones Unidas estimó que Brasil contaba con alrededor de 900.000 usuarios de cocaína. Sin embargo, reportó que la prevalencia del consumo de cocaína entre la población argentina (2,6%) y chilena (2,4%) sobrepasaba a la de Brasil¹³. Las tasas del consumo de cocaína permanecen altas en otras regiones del mundo. En 2009 el número de usuarios en distintos países africanos variaba de 940.000 a 4,42 millones. Durante el mismo año los países de Asia contaban con un estimado de entre

MAPA 1. LOS MAYORES FLUJOS GLOBALES DE COCAÍNA, 2008



Fuente: Unodc. 2010. *World drug report*. Unodc. Nueva York: 70.

400.000 y 2,3 millones de consumidores de cocaína. Europa oriental y sudoriental registraron menos usuarios en 2009: de 310.000 a 660.000¹⁴. Los dramáticos aumentos del consumo de cocaína en Europa y Sudamérica han expandido la demanda en el mercado mundial para este producto ilícito andino en la última década. Como consecuencia, cada día es más evidente la tendencia hacia la proliferación de nuevas rutas globales de tráfico y la participación creciente de redes de tráfico criminales fuera de la subregión andina.

2. VICTORIAS PARCIALES EN LA GUERRA ANDINA CONTRA LAS DROGAS

Desde mediados del siglo diecinueve hasta mediados de los años ochenta, Perú y Bolivia fueron los dos principales países proveedores de hoja de coca y cocaína refinada para los mercados de Estados Unidos, Europa y el resto del mundo¹⁵. Hasta 1985, Perú producía cerca de 65% del suministro mundial de hoja de coca, mientras Bolivia cultivaba cerca de 25% y Colombia 10% o

menos¹⁶. Con las victorias parciales alcanzadas en la guerra contra las drogas conducida por Estados Unidos en el sur de los Andes entre finales de los años ochenta y comienzos de los noventa, a mediados y finales de esa década el cultivo de coca en los Andes se movió rápidamente a Colombia. Dos victorias parciales fueron las responsables del cambio: los programas de erradicación de cultivos en el Chapare boliviano durante las presidencias de Víctor Paz Estensoro después de 1986 (operación *Blast Furnace*), y de Hugo Banzer y Jorge Quiroga desde 1998 hasta 2002 (plan Dignidad); y la interrupción del puente aéreo entre el área de cultivo del alto Huallaga en Perú y los laboratorios clandestinos en Colombia a mediados de los noventa¹⁷. Se estima que en 2000 en Colombia se cultivaba 90% de la hoja de coca del mundo, mientras que la producción en Perú y Bolivia había decrecido a mínimos históricos¹⁸.

A comienzos de los años noventa, durante la administración de César Gaviria (1990-1994), el apoyo de Estados Unidos a la guerra total de Colombia contra el capo de las drogas Pablo Escobar condujo a su muerte el 2 de diciembre de 1993, y a la rápida disolución del llamado cartel

de Medellín¹⁹. Acuerdos judiciales posteriores, en 1994 y 1995, durante la administración de Ernesto Samper (1994-1998), con los principales capos de las drogas del cartel de Cali, específicamente con los hermanos Gilberto y Miguel Rodríguez Orejuela, llevaron al desmantelamiento del cartel de Cali²⁰. Mientras algunas grandes redes criminales de tráfico, por ejemplo, el cartel del norte del Valle, continuaron operando en Colombia a finales de los noventa y comienzos de este siglo, surgieron unas trescientas organizaciones criminales más pequeñas, conocidas como cartelitos, llenando el vacío en el lucrativo negocio de drogas dejado por los dos carteles más grandes. Hacia finales de los noventa, básicamente como consecuencia inesperada e imprevista de la desaparición de los dos principales carteles del país, las guerrillas izquierdistas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) y los grupos paramilitares de derecha Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), tomaron el control del cultivo y procesamiento de hoja de coca en las zonas rurales de Colombia. La violencia relacionada con las drogas entre estos dos actores ilegales armados se incrementó, cada uno buscaba eliminar al otro y consolidar su control territorial sobre las regiones de cultivo de droga a través del país²¹.

Como resultado directo, los niveles de violencia vinculados con el negocio de la droga se dispararon fuera de control a finales de los últimos años del siglo pasado y los primeros de este. De hecho, durante gran parte de la primera década de 2000, Colombia llegó a ser uno de los países más peligrosos y violentos en el mundo. En julio de ese año, el presidente Bill Clinton y el gobierno de Estados Unidos respondieron apoyando la administración de Andrés Pastrana (1998-2002) en su guerra contra el desbocado tráfico de drogas mediante la adopción del plan Colombia. En agosto de 2002, el recién posesionado gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010) recibió asistencia adicional para la guerra contra las drogas de parte de Washington y de la administración de George W. Bush, después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. Apoyado por unos 8.000 millones

de dólares en ayuda estadounidense al plan Colombia durante la década, en 2010 el presidente Uribe y su política de seguridad democrática habían logrado repeler a la guerrilla de las Farc, desmovilizar muchos, pero no todos, los grupos paramilitares del país y reducir de manera sustancial los antes astronómicamente altos niveles de violencia relacionada con las drogas²².

A pesar de los logros sustanciales del plan Colombia y de la política de seguridad democrática implementada por la administración Uribe, en 2010 Colombia seguía siendo la principal fuente de hoja de coca y cocaína refinada en los Andes, y la violencia y la criminalidad relacionadas con la droga parecían estar de nuevo en ascenso. El Informe mundial sobre las drogas de 2011 de Unodc reportó que el área de cultivo de coca en Colombia se redujo aproximadamente 15% en 2010, dejando al país como líder mundial de la producción de la hoja de coca a una distancia reducida de los niveles de Perú. Según la Unodc, el área del cultivo de coca en Colombia creció 3%, aunque los datos obtenidos por el gobierno estadounidense registraron un descenso. En 2011 las hectáreas cultivadas se estimaban en 62 mil, comparadas con las 73 mil registradas en 2009²³. Más significativo, y consecuencia involuntaria de la guerra contra las drogas respaldada por Estados Unidos, el centro del crimen organizado relacionado con el tráfico de cocaína se movió gradualmente hacia el norte, de Colombia a México. Mientras la administración Uribe tenía éxito, al menos parcial, en Colombia, las principales redes en México sacaban provecho del vacío dejado en el comercio de drogas para apoderarse de las operaciones de tráfico de cocaína hacia Estados Unidos. En consecuencia, la violencia y la criminalidad relacionadas con las drogas se movieron hacia México, al norte, debido a que varias organizaciones traficantes de ese país competían por controlar el aún muy lucrativo comercio desde Colombia y los Andes hacia el gigantesco mercado de Estados Unidos²⁴.

Así, el baño de sangre actual en México relacionado con las drogas puede atribuirse, en parte, directamente, a la victoria parcial en la guerra

contra las drogas alcanzada en Colombia en los años recientes por medio del plan Colombia. Si la iniciativa Mérida respaldada por Estados Unidos que en la actualidad está siendo implementada en México alcanza resultados similares a los del plan Colombia, no detendrá el tráfico de drogas ni acabará con el crimen organizado en el país ni en la región. El resultado más probable será que los volverá más clandestinos en México, mientras que presionará el traslado de varias actividades de tráfico y operaciones de redes criminales a países vecinos como Guatemala y Honduras, o de regreso a Colombia y los Andes. Actualmente son abundantes las pruebas de que grupos de traficantes como el llamado cartel de Sinaloa o los Zetas están desplazando operaciones de tráfico de drogas de México a América Central²⁵.

3. PROLIFERACIÓN DE ÁREAS DE CULTIVO Y RUTAS DE TRÁFICO: EFECTO GLOBO

El Informe mundial sobre las drogas de 2010 indica que desde mediados de la primera década de este siglo el gobierno de Colombia redujo exitosamente el número total de hectáreas de cultivos de coca dentro de su territorio, y que a pesar de los incrementos que hubo en 2011, la producción no ha retornado a los niveles anteriores a 2000. Cuán grande ha sido la reducción en los cultivos de coca en los últimos tres años en Colombia es un asunto que genera controversias, plagado de datos inadecuados, problemas metodológicos y grandes incertidumbres. Las mismas advertencias se aplican a Perú y Bolivia, donde los cultivos de coca empezaron a expandirse de nuevo, gradualmente, después de casi dos décadas de la reducción²⁶. La mayoría de los observadores creen que la producción total de hoja de coca y la disponibilidad de cocaína en la región andina permanecen casi a la par de los niveles de 2000 y muy por encima de aquellos de 1990 o 1995. Evidentemente, el efecto globo, que permitió que los cultivos de coca cambiaran del norte de Bolivia y Perú a Colombia a comienzos de los noventa, continúa operando debido a que desde finales de la década de 2000 se están moviendo

desde Colombia de regreso al Perú y Bolivia. Varios observadores han notado la posibilidad de que si los esfuerzos de erradicación actuales o nuevos prueban ser exitosos en Colombia, Perú y Bolivia, la variedad tropical de coca, conocida en portugués como *epadu*, podría expandir su cultivo en los próximos años, de sus áreas tradicionales de crecimiento en las laderas orientales de los Andes hacia Brasil y otros sitios en la cuenca amazónica.

Aunque el Informe mundial sobre las drogas de 2010 indica la reducción en la producción de coca en Colombia entre 2008 y 2009, el entusiasmo por tales estadísticas debería ser moderado por el realismo²⁷. Primero, según señalan los datos publicados a mediados de 2012, es importante anotar que año por año las variaciones son comunes; se requieren análisis de los datos de varios años para identificar tendencias persistentes. Segundo, las estadísticas de las Naciones Unidas son aproximaciones a lo largo de un rango en vez de puntos fijos de datos; es enteramente posible que el informe del 2010 subestime los niveles reales de producción. Tercero, las innovaciones en plantas híbridas más productivas, rendimiento por hectárea y procesamiento pueden arrojar niveles más altos de cocaína de lo que habían anticipado los expertos de las Naciones Unidas. Finalmente, la descentralización y dispersión actuales del cultivo en Colombia convierten en una tarea muy problemática el mapeo preciso del total del número de hectáreas cultivadas²⁸.

Hechas estas advertencias, la razón clave por la que en Colombia parece haber habido una reducción significativa en la producción de coca en 2008 y 2009 es que el gobierno del presidente Uribe pasó de la casi exclusiva dependencia, respaldada por Estados Unidos, de la fumigación aérea, a una mezcla más efectiva de fumigación y erradicación manual unida a extensos programas de desarrollo alternativo en áreas clave de cultivo de coca tales como la serranía de la Macarena. En combinación con el debilitado control de las Farc en vastas zonas rurales de Colombia y la desmovilización parcial de las bandas pa-

ramilitares involucradas en el tráfico de drogas entre 2003 y 2007, el bienio 2008-2009 marcó el comienzo de una reducción sustancial después de casi tres años del incremento sostenido en la producción total. Sostener esta tendencia requerirá que Colombia continúe sus esfuerzos de erradicación manual y provea fondos adicionales para programas de desarrollo alternativo bien diseñados y ejecutados en las áreas de cultivo a través del país²⁹.

Mientras tanto, el incremento de los cultivos de coca en Perú y Bolivia sugiere que el foco de la atención y los recursos de Estados Unidos en Colombia llevaron a la desatención de los cultivos de coca en esos dos países, cultivadores tradicionales en los Andes centrales. Para prevenir la recurrencia del efecto globo, correr el cultivo de un país solo para que reaparezca en otros, la administración Obama tendrá que buscar restablecer una relación viable con el presidente Evo Morales en Bolivia y encontrar formas efectivas para combatir el resurgimiento de Sendero Luminoso y los cultivos de coca en el Perú. Fallar en desarrollar unas políticas antidrogas más efectivas en ambos países continuaría el desplazamiento de la producción de coca de regreso a Perú y Bolivia, invalidando entonces a mediano plazo cualquier progreso real en la reducción de su cultivo en Colombia³⁰.

En los años ochenta, en gran parte como resultado de la formación en 1982 de la Fuerza de tarea del sur de la Florida (South Florida Task Force) del gobierno de Estados Unidos, dirigida por el entonces vicepresidente G. Bush, las rutas del Caribe usadas por los carteles de Medellín y Cali en los setenta y a comienzos de los ochenta fueron prácticamente cerradas por las operaciones policiales y militares estadounidenses. No obstante, las mismas fueron reemplazadas pronto a lo largo de los ochenta y comienzos de los noventa por nuevas rutas que usaban a Panamá y América Central, el golfo de México y el corredor Pacífico para llegar a México y pasar luego a Estados Unidos³¹. Cuando los carteles mexicanos ocuparon el lugar de los de Medellín y Cali a finales de los noventa, el corredor del Pa-

cífico llegó a ser la principal ruta de tráfico hacia el norte desde Colombia hasta Estados Unidos, aunque la ruta del golfo también permanecía activa³².

Desde el 1 de diciembre de 2006, el presidente mexicano Felipe Calderón (2006-2012), con la ayuda activa de Washington desde 2008 mediante la iniciativa Mérida, ha conducido una intensa campaña militar contra los principales carteles de la droga mexicanos³³. Aunque en modo alguno ha sido exitosa en eliminar los grupos importantes de traficantes de droga, la militarización de la guerra de Calderón ha hecho el tráfico a través de la frontera México-Estados Unidos inquestionablemente más peligroso y caro que en los años anteriores. Como resultado, algunas de las organizaciones mexicanas de traficantes han comenzado a moverse hacia Centroamérica, especialmente Guatemala y Honduras, para llevar a cabo sus operaciones, sacando provecho de esos estados mucho más débiles³⁴.

Es también abundante la evidencia sobre el uso creciente del territorio ecuatoriano y venezolano por parte de traficantes colombianos para reemplazar las cada vez más problemáticas rutas de México. Venezuela es el trampolín para el tráfico a través del Caribe a la costa este de Estados Unidos o por el Atlántico a través de África occidental hasta Europa. Y es usada también para vuelos con droga hasta Honduras y Guatemala, donde los embarques son transferidos a camiones y transportados por tierra a través de la frontera entre Guatemala y México hacia el norte hasta Estados Unidos³⁵.

Los efectos globo producidos por las victorias parciales en la guerra contra las drogas en los Andes tanto en los cultivos como en las rutas de tráfico son evidentes. En los últimos veinticinco años, la guerra contra las drogas dirigida por Estados Unidos y adelantada por sus aliados en América Latina y el Caribe ha tenido varios éxitos en desplazar los cultivos de coca de un área de los Andes a otra, y en forzar cambios frecuentes en las rutas de tráfico. Ha sido incapaz de interrumpir seriamente, mucho menos de fre-

nar por completo la producción o el tráfico en el hemisferio. La adaptación constante y exitosa de los traficantes a las medidas de justicia tomadas para acabar con sus actividades ha llevado a la contaminación progresiva de más y más países en la región con el comercio de drogas y su criminalidad y violencia concomitantes³⁶.

4. DISPERSIÓN Y FRAGMENTACIÓN

DE ORGANIZACIONES CRIMINALES TRAFICANTES DE DROGAS: EFECTO CUCARACHA

La inserción de algunos países en la economía política del tráfico de drogas en el hemisferio ha generado una variedad de formas o tipos de intermediación entre campesinos productores de cultivos ilícitos y los consumidores. En Bolivia, la presencia de cooperativas de campesinos en las áreas rurales desde la revolución del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) de 1952, produjo asociaciones de cultivadores de coca e inhibió, generalmente, el ascenso de organizaciones criminales y movimientos de guerrilla como intermediarios, aunque los militares bolivianos en varias ocasiones han cumplido este papel³⁷. En Perú, la ausencia de asociaciones de base entre los campesinos cultivadores abrió el camino para que los elementos del aparato militar del país, liderados por el jefe de inteligencia Vladimiro Montesinos, y las organizaciones guerrilleras (Sendero Luminoso) cumplieran el papel de intermediarios o traficantes³⁸. En Colombia, la ausencia de organizaciones campesinas e intermediarios allanaron el camino para el ascenso de grandes organizaciones criminales tales como los carteles de Medellín y Cali. La desaparición de los principales carteles a su vez abrió el camino para actores ilegales armados tales como las Farc y los paramilitares³⁹. En México y en América Central, elementos del ejército y de la policía desempeñaron algunas veces las funciones de intermediación en las décadas anteriores, pero en la décadas del noventa y de 2000 estos países siguieron el patrón colombiano de intermediación criminal debido a la ausencia de asociaciones fuertes de cultivadores⁴⁰.

En términos de organizaciones criminales o redes criminales de tráfico, Colombia y México proveen los dos más importantes ejemplos en los últimos veinticinco años. En Colombia, el ascenso y la caída de los carteles de Medellín y Cali, y posteriormente del cartel del norte del Valle, ilustran vívidamente los riesgos y vulnerabilidades de grandes organizaciones de tráfico criminal jerárquicas, especialmente cuando intentan confrontar abiertamente al estado. Ambos grandes carteles en Colombia fueron estructurados jerárquicamente y probaron ser objetivos vulnerables para las agencias de justicia colombianas e internacionales. Después de los carteles de Medellín y Cali, el país presencié una rápida fragmentación y dispersión de las redes criminales, que han probado ser más difíciles de rastrear y dismantelar para las autoridades de justicia que sus más grandes y notorios predecesores⁴¹. Aunque en Colombia hoy podría haber tendencias conducentes a la reconcentración de organizaciones criminales de tráfico (por ejemplo, los Rastrojos, las Águilas Negras), la lección básica que emerge de allí parece ser que las redes criminales más pequeñas son menos vulnerables a los agentes judiciales y la represión estatal. Las bandas criminales (Bacrim) emergentes en Colombia, descendientes de los ahora formalmente desmovilizados grupos paramilitares que formaban parte de las AUC, representan una nueva generación de traficantes de droga en el país. Tienen varias diferencias importantes con los paramilitares, *paras*: 1) suelen ser mucho más hábiles y sutiles mientras buscan alianzas políticas dentro de las instituciones económicas y políticas colombianas, a menudo ocultan sus relaciones políticas por medio de contactos indirectos y candidatos “limpios” sin registro de participación ni lazos con paramilitares en el pasado; 2) se enfocan en establecer la influencia política en los ámbitos municipal y departamental (provincial) en vez de nacional; 3) el área de su actividad abarca no solo la costa caribeña colombiana, sino también el suroeste pacífico; y 4) han ampliado sus intereses económicos incluyendo otras actividades ilícitas además del tráfico de drogas (apropiación privada de tierras públicas, minería de oro, y ma-

dera) y empresas legales. Desde la perspectiva del estado colombiano, tales organizaciones son menos peligrosas porque no tienen la capacidad de amenazar la seguridad del estado directamente⁴².

En México, como en la Colombia de los años ochenta y comienzos de los noventa, las ganancias de la cocaína parecen haber energizado las principales redes criminales del país y desatado una ola de violencia entre organizaciones criminales con el objetivo de fortalecer y consolidar su control de las rutas de tráfico claves. A mediados de 2012, esta lucha seguía desarrollándose de una forma brutal y sangrienta. Sin embargo, los grupos traficantes criminales parecen estar siguiendo lentamente el patrón colombiano de dispersión y fragmentación, aunque la evidencia todavía no es concluyente. En 2000, el cartel de Tijuana (la familia Arellano Félix) y el de Juárez (la familia Carrillo Fuentes) fueron las más grandes y dominantes organizaciones de tráfico de drogas en México. Desde ese momento, después de que la administración de Vicente Fox los persiguiera, el país ha visto el ascenso de al menos cinco nuevas grandes organizaciones de tráfico, Sinaloa, Golfo, Familia Michoacana, Beltrán-Leyva y Zetas, y una gran cantidad de grupos menos conocidos (tabla 1)⁴³. Esta disper-

sión de redes criminales bien podría representar el comienzo de la clase de fragmentación observada en Colombia en los noventa. Si es así, la tendencia sería calurosamente recibida por las autoridades mexicanas, porque presagiaría una considerable disminución en la capacidad de las redes criminales organizadas en México para desafiar directamente la autoridad del estado y la seguridad nacional.

Una de las razones fundamentales para que algunos analistas no acepten la tesis de la fragmentación en México, se relaciona directamente con el surgimiento de un nuevo modelo de redes criminales evidenciado por el cartel de Sinaloa. A diferencia de sus predecesores y rivales actuales, este es menos jerárquico y más federativo (núcleo y rayos) en su estructura organizativa. Su líder principal, Joaquín, *el Chapo*, Guzmán, ha forjado un nuevo tipo de “federación” que da más autonomía, y ganancias, a sus grupos afiliados. A la fecha, Sinaloa, conocido también como la Federación, parece estar ganando la guerra contra sus rivales, aunque su lucha contra los Zetas, una organización paramilitar, está probando ser prolongada, costosa y sangrienta. Es posible que el modelo Sinaloa pruebe ser más capaz de sobrevivir y mejor para los negocios que otros

TABLA 1. PROLIFERACIÓN DE CARTELES MEXICANOS, 2006-2010

2006	2007-2009	2010
Cartel del Pacífico	Cartel del Pacífico	Cartel del Pacífico
	Cartel de los Beltrán Leyva	Cartel del Pacífico Sur
		Cartel Independiente de Acapulco
		Cartel de <i>la Barbie</i>
Cartel de Juárez	Cartel de Juárez	Cartel de Juárez
Cartel de Tijuana	Cartel de Tijuana	Cartel de Tijuana
	Facción de <i>el Tío</i>	Facción de <i>el Tío</i>
Cartel del Golfo	Cartel del Golfo-Zetas	Cartel del Golfo
		Cartel Los Zetas
Cartel de la Familia Michoacana	Cartel de la Familia Michoacana	Cartel de la Familia Michoacana
Cartel del Milenio	Cartel del Milenio	La Resistencia
		Cartel de Jalisco Nueva Generación
Seis organizaciones	Ocho organizaciones	Doce organizaciones

Fuente: tabla elaborada por el autor con base en entrevistas personales en México en 2011.

modelos organizacionales de traficantes criminales en México, pero ello no está claro todavía⁴⁴.

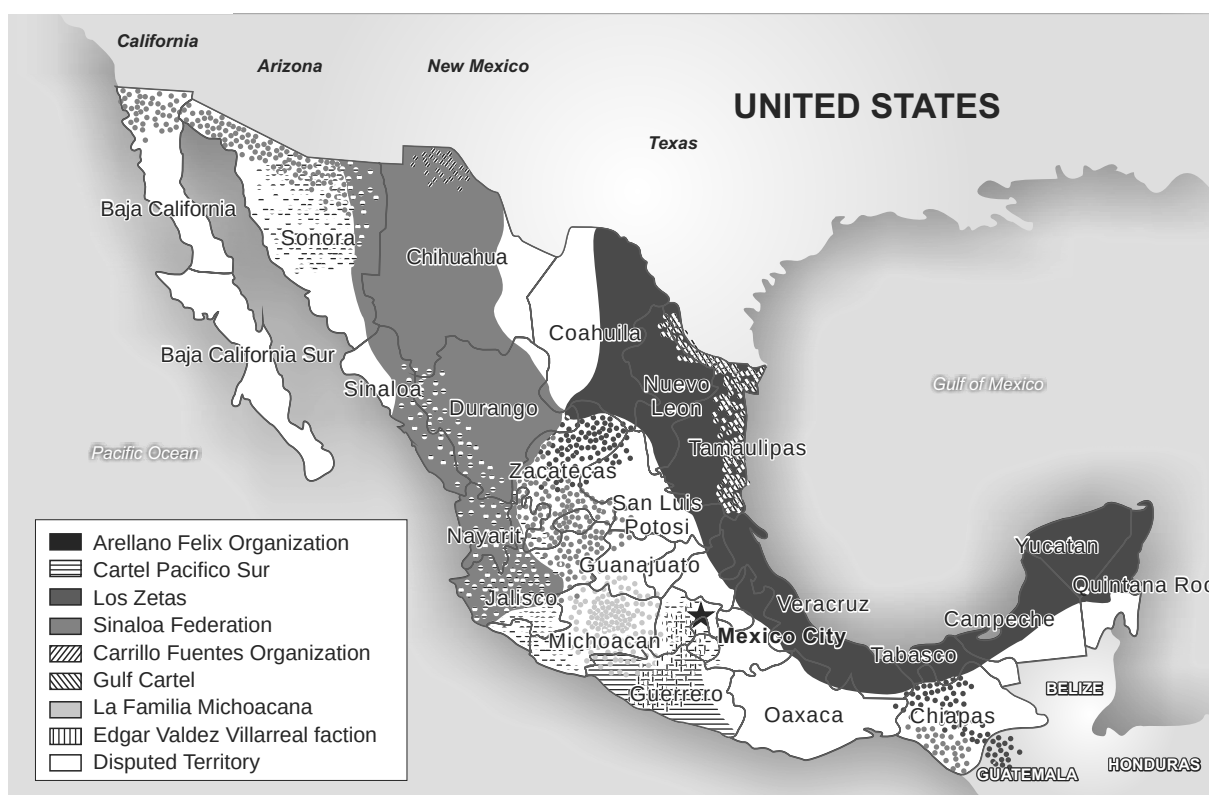
La intensificación de guerras entre las pandillas urbanas en la comuna 13 en Medellín es un ejemplo de los violentos conflictos internos que se desatan en muchas áreas y rutas de tráfico de drogas a través de América Latina (por ejemplo los estados de Nuevo León, Chihuahua, Michoacán y Tamaulipas en México; la costa del Pacífico en Guatemala; el departamento del Valle de Cauca en los alrededores de Cali, Colombia; el municipio de Caucaasia en Colombia; o las *favelas* de Rio de Janeiro en Brasil). En Medellín, los numerosos y relativamente pequeños grupos de tráfico de drogas han generado un patrón de crimen “desorganizado”: en vez de hacer racionalmente lo que sería “bueno para el negocio – mantener bajas las tasas de homicidio y atraer la mínima atención de policía– el mundo criminal está en caos y requiere de un árbitro para restablecer la autoridad”⁴⁵.

Como México, donde la escisión de autoridad ha resultado en el surgimiento de grupos más pequeños pero no menos violentos, tales como el cartel de Acapulco y Mano con Ojos, los grupos criminales de Colombia están luchando por establecer su posición en la nueva jerarquía en los barrios pobres y marginados de Medellín que durante mucho tiempo han sido ignorados por el gobierno central colombiano en Bogotá y por las autoridades municipales en Medellín. Cuando entre 2004 y 2007 Sergio Fajardo, ahora gobernador de Antioquia, fue alcalde de Medellín, la ciudad vivió una reducción significativa de los niveles de violencia –sobre todo en el número de homicidios–, reducción que se logró mediante negociaciones informales con los grupos criminales, como parte de la iniciativa del alcalde Fajardo de reducir la violencia urbana, que incluía la expansión de servicios sociales, oportunidades educativas, programas de empleo y la creación de nuevos espacios recreativos para jóvenes, y la desmovilización de los grupos paramilitares nacionales a partir de 2005. Infortunadamente, después de la paz relativa lograda por la administración de Fajardo y la de su sucesor

Alonso Salazar, Medellín vio la reanudación gradual de la violencia en la comuna 13 y otros barrios de la ciudad donde en 2010 y 2011 resurgió la actividad de traficantes de drogas y de Bacrim. La comuna 13 de Medellín y Rivera del Bravo de Ciudad Juárez son plataformas de lanzamiento perfectas para las guerras de bandas. En estos barrios los traficantes de droga han podido reclutar con facilidad a nuevos miembros y han encontrado a nuevos consumidores de droga potenciales y corredores eficientes para el tráfico de drogas y armas. En la comuna 13 la violencia se relaciona principalmente con el control de la autopista San Juan que conduce hacia el norte de Antioquia y Urabá en la costa norte del Caribe colombiano. Las bandas que controlan la autopista deciden quién y qué entra y sale de Medellín: drogas, armas y dinero. El grupo armado formado por el ex capo de Medellín Pablo Escobar, que ahora se conoce como la Oficina, sigue siendo la red criminal más grande y poderosa de la ciudad, aun después de escindirse en facciones rivales ninguna de las cuales ha podido lograr el control de la comuna 13 y la autopista San Juan⁴⁶.

Las maras Barrio 18 y MS-13 en los países de América Central como Honduras y Guatemala; la pandilla el Barrio Azteca que opera desde prisión en El Paso, Texas y Juárez, México; y el Comando Vermelho en Rio de Janeiro, sirven de ejemplos adicionales de la proliferación de pandillas que operan y luchan a menudo en alianza con los grandes carteles y que surgieron junto con el fenómeno de la fragmentación y dispersión. Por ejemplo, el brazo armado del cartel de Juárez, la Línea, empezó a hacer ataques abiertos a la policía local en 2004, al tiempo que cobraba el “derecho de piso” para traficar drogas a través de Chihuahua. Este impuesto pudo cobrarse después de que los agentes de policía retirados se incorporaron a las filas del cartel de Juárez. Después de la entrada del cartel de Sinaloa en Ciudad Juárez a mediados de los 2000, la ciudad ha experimentado niveles crecientes de violencia y asesinatos –convirtiéndose así en la capital del asesinato de México– como resultado de la lucha entre los Aztecas, banda aliada con la Lí-

MAPA 2. LAS PRINCIPALES ZONAS DE INFLUENCIA DE CARTELES DE DROGA MEXICANOS



Fuente: Stratfor, México y las guerras de carteles en 2010, *Annual Report 2010*, diciembre 16, 2010.

nea, contra las bandas rivales como los Mexicles, los Artistas Asesinos y la Gente Nueva⁴⁷. Además, para octubre de 2005, en Ciudad Juárez operaba un estimado de 17 mil miembros de las pandillas de Mara Salvatrucha (MS-13) y Barrio 18⁴⁸. Aunque no existen datos estadísticos recientes disponibles, los casos de los que se tiene conocimiento parecen indicar que el número de maras activos en Juárez y México supera los veinticinco mil.

Como en el caso de Colombia durante los ochenta y noventa, la actividad de los carteles y la violencia entre las pandillas provocó últimamente el surgimiento de unos grupos paramilitares en Juárez, Monterrey y otras partes de México. Estas bandas ponen de relieve la debilidad de las agencias policiales mexicanas y la percepción de su incapacidad para enfrentar y derrotar a las poderosas organizaciones de tráfico de drogas⁴⁹.

Bajo la presión de las agencias de justicia de México y Estados Unidos, desde mediados de los años 2000, si no antes, las organizaciones traficantes mexicanas han buscado mover al menos parte de sus operaciones de tráfico de México a países vecinos. Guatemala y Honduras son actualmente objetivos del cartel de Sinaloa y los Zetas⁵⁰. El aumento repentino de la violencia relacionada con las drogas en esas dos naciones centroamericanas está estrechamente relacionado con estos cambios en las bases operacionales. Esta tendencia, observable a través del hemisferio, algunas veces es llamada el efecto cucaracha, porque es una reminiscencia de cómo se escabullen rápidamente las cucarachas de una cocina sucia hacia otros lugares para evitar la detección después de que la luz ha sido encendida. Estrechamente relacionado con el efecto globo, el efecto cucaracha se refiere específicamente al desplazamiento de redes criminales de una ciu-

dad/estado/región a otra dentro de un país dado o de un país a otro en la búsqueda de paraísos más seguros y autoridades estatales más débiles.

5. FRACASO DE LAS REFORMAS POLÍTICAS Y DE LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO: EFECTO DE DESINSTITUCIONALIZACIÓN

Los estados determinan la forma o tipo de crimen organizado que puede operar y florecer dentro de un determinado territorio nacional. Las organizaciones criminales, en contraste, no determinan el tipo de estado, aunque seguramente pueden impedir o inhibir esfuerzos de reformas a todos los niveles del sistema político. Las democracias capitalistas avanzadas, desde Estados Unidos a Europa y Japón, muestran amplias variaciones en los tipos de crimen organizado que pueden generar y tolerar. Estados Unidos, por ejemplo, ha eliminado el modelo de mafia italiana y parece reemplazarlo por organizaciones criminales domésticas fragmentadas y ampliamente dispersas, muchas asociadas a comunidades inmigrantes. Europa se caracteriza por una evolución similar de los grupos de crimen organizado asociados a poblaciones inmigrantes. Japón, en contraste, ha coexistido con los Yakuza, una red criminal de estilo más corporativo. En China, el capitalismo de estado coexiste con las triadas chinas y otras organizaciones criminales. En Rusia, el gobierno de Putin, en efecto, subordinó e incorporó varios elementos de la mafia rusa como organizaciones paraestatales⁵¹.

En Colombia, las organizaciones paramilitares, profundamente involucradas en el tráfico de drogas, estaban conectadas directamente a instituciones del estado y a partidos políticos específicos. En México, el antiguamente dominante Partido Revolucionario Institucional (PRI) desarrolló relaciones casi tributarias con grupos de crimen organizado. Cuando el monopolio de casi setenta y un años del PRI sobre el poder político se rompió a nivel nacional por la victoria del candidato presidencial del Partido de Acción Nacional (PAN), Vicente Fox (2000-2006), las vie-

jas líneas tributo/soborno colapsaron también y liberaron una ola de violencia sangrienta entre organizaciones traficantes que batallaban entre sí por el control del tránsito de cocaína a través del país⁵².

La transición de los regímenes autoritarios a formas de gobierno más abiertas y democráticas, como en Rusia y Europa del este, son particularmente problemáticas, porque los viejos controles autoritarios institucionales colapsan o son arrasados pero no pueden ser reemplazados fácil o rápidamente por formas democráticas nuevas de control, al menos a corto plazo. México actualmente está experimentando tal transición. Las viejas instituciones –policía, cortes, prisiones, agencias de inteligencia, partidos, elecciones– ya no funcionan. En verdad, son claramente disfuncionales y corruptas. Sin embargo, en la práctica han surgido muy pocos nuevos mecanismos institucionales para reemplazarlos. Más aún, los esfuerzos de reformas pueden ser, y con frecuencia son, frustrados o saboteados enteramente por la corrupción institucional y la violencia criminal destinada a limitar o minar la autoridad del estado y el imperio de la ley. A finales del mandato de Felipe Calderón (2006-2012), sin duda hubo propuestas o intentos de reformas institucionales importantes en México, pero es evidente que estas reformas no se han implementado lo suficientemente rápido ni han sido lo suficientemente rigurosas para contener las organizaciones criminales y la violencia y corrupción asociadas.

Tales observaciones no constituyen argumentos contra la democratización. En lugar de ello, destacan los desafíos y obstáculos a lo largo del camino a la democratización que con frecuencia son pasados por alto o ignorados por completo. Los teóricos de la democracia hace poco empezaron a examinar seriamente los problemas para las transiciones democráticas provenientes de redes criminales organizadas y arraigadas. En los países de América Latina y el Caribe, tal negligencia de la reforma institucional bien podría poner en peligro la estabilidad democrática y la democracia misma. En lugar de la consolidación democrática, la consecuencia de ignorar el cri-

men organizado y sus efectos corrosivos puede ser la decadencia institucional o la desinstitucionalización democrática.

6. LA INFLEXIBILIDAD E INEFICACIA DE LAS POLÍTICAS REGIONALES E INTERNACIONALES DE CONTROL DE DROGAS: FALLAS DE LA REGULACIÓN

Reflejando la influencia hegemónica de Estados Unidos sobre la política de drogas internacional durante el periodo posterior a la segunda guerra mundial, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc) y la Organización de los Estados Americanos (OEA) han reproducido fielmente el régimen prohibicionista de Estados Unidos en el nivel multilateral. La aproximación de las Naciones Unidas al control de las drogas, como aquella de la OEA, limita severamente la flexibilidad de respuestas de los estados miembros, porque descarta cualquier posible intento de legalización o descriminalización. Tanto la ONU como la OEA parten del supuesto de que las drogas ilícitas son un “mal” y deben ser prohibidas y suprimidas. En la práctica, la firme estrategia prohibicionista de la ONU-OEA-Estados Unidos ha dominado el discurso internacional sobre el control de drogas y evitado que los países experimenten con aproximaciones alternativas, o los ha forzado a ignorar o desafiar sus obligaciones derivadas de los tratados suscritos sobre control de narcóticos en el marco de las Naciones Unidas⁵³. El creciente desafecto latinoamericano hacia el paradigma antidrogas dominante se reveló públicamente en la Cumbre de las Américas en Cartagena, Colombia, en abril de 2012. La OEA se comprometió a explorar políticas alternativas que se sumarían en un informe a principios de 2013.

Las Naciones Unidas, la OEA y Estados Unidos, de hecho, han rechazado sistemáticamente la política declarada del presidente de Bolivia, Evo Morales, de fomentar los usos tradicionales y comerciales de la hoja de coca legalmente cultivada aunque previniendo su procesamiento en cocaína en ese país. Cabe reconocer, sin embar-

go, que el cultivo de coca en Bolivia llegó a superar en los últimos años las cantidades necesarias para satisfacer la demanda del uso tradicional o ceremonial e incluso del uso “legal”, no relacionado con cocaína. Similarmente, el gobierno federal de Estados Unidos y la ONU condenaron en noviembre de 2010 la iniciativa que buscaba (y falló en) legalizar el cultivo y comercialización de la marihuana en California. Es enteramente posible que si la proposición 19 hubiera sido aprobada por los votantes del estado, habría ido en contra de los estatutos federales y las obligaciones de los tratados suscritos por Estados Unidos en las Naciones Unidas.

En la práctica, la inclinación de la ONU al prohibicionismo ha significado que no haya apoyo internacional para opciones diferentes a la actual guerra contra las drogas, sin importar los daños colaterales en los que se incurra en el proceso. La revisión de la ONU de diez años de las políticas de control internacional de drogas (1998-2008) concluyó, como era de esperarse, que las políticas prohibicionistas actuales de la ONU fueron la mejor y la única opción estratégica disponible para avanzar y no generar alteraciones significativas en las políticas y prácticas de control de drogas internacionales, a pesar de la creciente inconformidad entre algunos estados miembros y muchos analistas independientes⁵⁴.

7. EL FRACASO DE LAS POLÍTICAS DE CONTROL DE DROGAS DE ESTADOS UNIDOS

Mientras que Estados Unidos ha logrado estabilizar o hasta reducir la demanda doméstica para la mayoría de las drogas ilícitas, ciertamente no la ha eliminado, como tampoco ha eliminado las ganancias asociadas con el suministro a su inmenso mercado. Rutinariamente, Washington ha asignado fondos insuficientes al control de la demanda, mientras su énfasis primario ha sido dado, casi automáticamente, a estrategias costosas e inefectivas, de control de la oferta. Desde 2009, la administración de Obama y su zar anti-drogas, Gil Kerlikowske, han hecho esfuerzos de

corregir este desbalance en la política estadounidense, aunque la prevención y el tratamiento siguen, lamentablemente, poco financiados. El análisis de las razones detrás de la insistencia de Estados Unidos en las estrategias de control de la oferta sobre las de la demanda está más allá del alcance de este artículo.

Las consecuencias de las elecciones estratégicas de Washington son, sin embargo, obvias. Estados Unidos ha demandado que los países de la región sigan su ejemplo en la guerra contra las drogas y, como en los años anteriores, ha recurrido al proceso formal de certificación, que con frecuencia ha sancionado a los que no “cooperan completamente”. La insistencia de Estados Unidos en tal aproximación política no solo ha conducido al fracaso total en la “guerra contra las drogas” en los últimos veinticinco años, sino también, ha sido contraproducente para el país mismo y para los intereses de los países latinoamericanos individuales. El precio que Colombia ha pagado por su papel en la guerra contra las drogas ha sido alto en sangre y en recursos. El precio que se le está pidiendo pagar a México hoy es más y más elevado. Los altos costos asociados con el fracaso han generado una reacción a la estrategia de Estados Unidos tanto internamente como en el extranjero, y han producido un nuevo debate sobre las alternativas a las aproximaciones prohibicionistas, tales como la reducción de daños, la descriminalización y la legalización⁵⁵.

8. LA BÚSQUEDA DE ALTERNATIVAS:

EL DEBATE SOBRE LA LEGALIZACIÓN

Algunos analistas latinoamericanos anticipaban que la aprobación de la proposición 19 en California, que legalizaría el cultivo, distribución y posesión de marihuana en el estado, en noviembre de 2010, marcaría el comienzo del fin de la guerra contra las drogas conducida por Estados Unidos y permitiría que México y otros países se distanciaran de la estrategia prohibicionista que ha generado tanta violencia relacionada con las

drogas a través de América Latina y el Caribe en años recientes. Varios líderes políticos latinoamericanos, sin embargo, se oponen abiertamente a la legalización de la marihuana y estridentemente se oponen a la legalización o descriminalización de drogas más duras en Estados Unidos y en el mundo. La proposición 19 perdió el referendo con 52% en contra y 48% a favor de ella. La derrota no ha desanimado a los proponentes de la legalización de marihuana en California, quienes están preparando una nueva iniciativa del mismo estilo para noviembre de 2012, esperando que más jóvenes acudan a las urnas en un año de elección presidencial.

Ya sea que uno esté a favor o en contra de la legalización de marihuana en California y otros estados, hay razones legítimas para ser escéptico sobre el impacto real de estas iniciativas en el tráfico de drogas y el crimen organizado. Primero, incluso si la iniciativa se aprueba en algunos estados de Estados Unidos, probablemente habrá desafíos para el gobierno federal que podrían retrasar la implementación de la nueva ley por años. Segundo, la legalización de la marihuana, si ocurre, no abordará los asuntos –producción, tráfico y distribución– planteados por la actividad criminal, la violencia y la corrupción relacionadas con drogas más duras tales como la cocaína, la heroína y las metanfetaminas, entre otras. Las bandas criminales en México y en otros lugares de la región probablemente se distanciarán de la marihuana y se involucrarán más con drogas aún ilegales; el crimen organizado y la violencia asociada a las drogas continuarán floreciendo. A largo plazo, como postula el informe de 2011 elaborado por la Comisión global de políticas de drogas, una combinación de legalización y descriminalización de las drogas ilícitas con programas serios de reducción de daños alrededor del mundo ofrecen las únicas soluciones reales al crimen, la violencia y la corrupción relacionados con las drogas en América Latina, el Caribe y en el mundo, incluso si las tasas de adicción ascienden como ocurrió con el fin de la prohibición del alcohol en Estados Unidos en los 1930⁵⁶. Pero a corto y mediano plazo, los países latinoamericanos y caribeños tendrán que

encargarse de sus propias instituciones defectuosas acabando con antiguas prácticas corruptas; emprendiendo reformas en la policía, el sistema judicial, el sistema penitenciario y otras instituciones clave; y asegurando mayor responsabilidad electoral. Estas medidas son esenciales para su futura estabilidad política, consolidación democrática y seguridad nacional, y no pueden esperar a que la legalización o descriminalización ocurra en algún punto nebuloso en el futuro. La legalización de la marihuana y la descriminalización de drogas más duras, cuando ocurran, si es que ocurren, no representan la panacea para los problemas creados por la proliferación del crimen, la corrupción y la violencia en la región, ya que no eliminarán los muchos otros tipos de crimen organizado que hoy operan con virtual impunidad en América Latina y el Caribe.

NOTAS

- 1 Este artículo es la versión traducida del original publicado en inglés, en agosto de 2012, por el Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson International Center for Scholars, con el título "Drug trafficking and organized crime in the Americas: Major trends in the twenty-first century".
- 2 Los ex presidentes de Brasil, Colombia y México, Fernando Henrique Cardoso, César Gaviria, y Ernesto Zedillo, respectivamente, enfatizan en la necesidad de que Estados Unidos y Europa "apliquen políticas que efectivamente disminuyan el nivel de consumo y que reduzcan significativamente el tamaño de este negocio criminal". Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. 2008. *Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma*. Open Society Institute. New York: 10.
- 3 United Nations Office on Drugs and Crime (Unodc). 2010. *The globalization of crime: A transnational organized crime threat assessment*. Unodc. New York: 5-6. United Nations Office on Drugs and Crime (Unodc). 2011. *World drug report, 2011*. Unodc. New York: 8.
- 4 Véase David Musto. 1999. *The American Disease: Origins of Narcotic Control*. Oxford University Press. New York. Tercera edición. Primera edición: 1973, Yale University Press.
- 5 Unodc. 2010. *World Drug Report*. Unodc. New York: 87. Cabe señalar que la edad de los cinco millones de consumidores de cocaína en Estados Unidos varía de 15 a 64 años.
- 6 La demanda de cocaína ha disminuido gradualmente en Estados Unidos desde 1982, de un estimado de 10,5 millones de usuarios en 1982 a unos 5,3 en 2008. En los veintisiete países de la Unión Europea, al contrario, el número de consumidores de cocaína aumentó más del doble en la década pasada, de 2 millones en 1998 a 4,1 millones en 2008 (4,5 millones en toda Europa). Unodc. 2010. *World drug report*. Unodc. New York: 16; también Unodc. 2010. *The globalization of crime*. Unodc. New York. En Estados Unidos el consumo de cocaína se redujo a 1,9% en 2009, desde 2,5% en 2006. Estos datos provienen de Unodc. 2011. *World drug report*. Unodc. New York: 93.
- 7 A pesar de la reducción de cultivos totales de la hoja de coca en los Andes, la producción de cocaína permaneció estable desde mediados de los noventa hasta 2008, a aproximadamente 800-1.100 toneladas métricas. Los mercados de América del Norte, incluyendo a Canadá, constituyen alrededor de 40% del consumo mundial de cocaína. La Unión Europea y los países del Acuerdo Europeo de Libre Comercio (Efta) consumen más de 25% del volumen total mundial. Juntas, ambas regiones representan más de 80% del mercado global de cocaína, cuyo valor se estimaba en 88 mil millones de dólares en 2008. Unodc. *The globalization of crime*: 82. En 2008, el valor total del mercado mundial de cocaína y heroína combinadas era aproximadamente 153 mil millones de dólares. Unodc. 2010. *World drug report*. Unodc. New York: 19. La fuente de estos datos es Unodc. 2011. *World drug report*. Unodc. New York: 119.
- 8 Unodc. 2009. *Afghanistan Opium Survey 2009: Summary Findings*: 1.
- 9 Unodc. 2011. *World drug report*. Unodc. New York: 71-73.
- 10 Unodc. 2010. *The globalization of crime*. Unodc. New York: 81-82.
- 11 En 2009, los consumidores de cocaína en Europa se calculaban en alrededor de 4,3-4,75 millones. Unodc. 2011. *World drug report*. Unodc. New York: 86.
- 12 Con unos 2,4 millones de usuarios, América del Sur representaba el tercer mercado de cocaína en 2008. El gran volumen del consumo se concentraba en dos países del Cono Sur, aunque existe evidencia del aumento del consumo en prácticamente todos los países del hemisferio. Con una población total de 200 millones de habitantes, Brasil contaba con el mayor número de usuarios, más de 900 mil. Sin embargo, el consumo más intenso se registró en Argentina, donde un estimado de 2,6 por ciento de la población adulta usó cocaína en 2006, datos bastante similares a los de Estados Unidos. Unodc. 2010. *The globalization of crime*. Unodc. New York: 82.
- 13 Unodc. 2011. *World drug report*. Unodc. New York: 91.
- 14 Ibid., 86.

- 15 Paul Gootenberg. 2008. *Andean cocaine: The making of a global drug*. The University of North Carolina Press. Chapel Hill: 1-14 et passim.
- 16 Bruce Bagley. 2009. "La conexión Colombia-México-Estados Unidos". En Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano y Armando Rodríguez Luna (eds.). 2009. *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*. Casade. Mexico: 25; Patrick L. Clawson y Rensselaer W. Lee III. 1998. *The Andean Cocaine Industry*. St. Martin's Griffin. New York: 12-16.
- 17 Después de que el "puente aéreo" entre Perú y Colombia, que servía para transportar pasta o base de coca desde el alto Huallaga en Perú a Colombia en avionetas, fuera interrumpido por la política de derribo del gobierno de Alberto Fujimori en 1993-1994, la terminación subsiguiente de los "narcovuelos" desde Perú durante su dictadura a mediados y finales de los noventa, y el lanzamiento del plan Dignidad en 1998 por el gobierno de Hugo Banzer en Bolivia, con financiación del gobierno estadounidense, el epicentro del cultivo ilícito de coca se movió de Perú oriental y Bolivia a Colombia sudoriental. Gootenberg, 291-324; Clawson y Lee, *op cit.*, 16-21; Francisco E. Thoumi. 2003. *Illegal drugs, economy and society in the Andes*. The Johns Hopkins University Press. Baltimore: 7 et passim.
- 18 Bruce Bagley. "La conexión Colombia-México-Estados Unidos"; Unodc. 2006. *Coca cultivation in the Andean Region: Survey of Bolivia, Colombia and Peru*. Unodc. New York: 29..
- 19 Steven Dudley. 2004. *Walking ghosts: Murder and guerrilla politics in Colombia*. Routledge. New York: 195-198; Virginia Vallejo. 2007. *Amando a Pablo, odiando a Escobar*. Random House Mondadori. Bogotá: 352-385.
- 20 Las acusaciones en 1994 de que la campaña presidencial de Ernesto Samper había sido financiada por el cartel de Cali resultaron en el encarcelamiento de los hermanos Rodríguez Orejuela y otros líderes del cartel en septiembre de 1996 en Colombia. Véase María Clemencia Ramírez Lemus, Kimberly Stanton y John Walsh. 2005. "Colombia: A vicious circle of drugs and war". En Coletta A. Youngers y Eileen Rosen (eds.). *Drugs and democracy in Latin America: The impact of U.S. Policy*. Lynne Rienner Publishers. Boulder; también Camilo Chaparro. 2005. *Historia del cartel de Cali: el Ajedrecista mueve sus fichas*. Intermedio Editores. Bogotá: 125-148; Fernando Rodríguez Mondragón y Antonio Sánchez. 2007. *El hijo del "Ajedrecista"*. Editorial Oveja Negra-Quintero Editores. Bogotá: 169-173.
- 21 Bruce Bagley. "La conexión Colombia-México-Estados Unidos"; Unodc. 2006. *Coca cultivation in the Andean region: Survey of Bolivia, Colombia and Peru*. Unodc. New York: 28-29.
- 22 Para información sobre la desmovilización de los paramilitares, véase Elvira María Restrepo y Bruce Bagley (eds.). 2011. *La desmovilización de los paramilitares en Colombia: entre la esperanza y el escepticismo*. Uniandes. Bogotá. El gobierno de Uribe puso énfasis en una estrategia contrainsurgente en el marco del plan Colombia, una diferencia importante con respecto al "plan Marshall" original concebido por el gobierno de Pastrana. Durante 2002-2003, Uribe aumentó el número de tropas de combate e implementó reformas constitucionales para ampliar las actividades militares. Ramírez Lemus, et al.: 111-112.
- 23 Las 62 mil y 73 mil hectáreas incluyen cultivos pequeños. Unodc. 2011. *World Drug Report*. Unodc. New York: 100-111; Adam Isacson. 2010. "Don't call it a model: On Plan Colombia's tenth anniversary, claims of 'success' don't stand up to scrutiny". Washington Office on Latin America, 13 de julio.
- 24 El gobierno de Estados Unidos estima que los carteles mexicanos obtienen de 19 a 39 mil millones de dólares de ganancias anuales provenientes del tráfico de drogas. Los datos de 2010 del analista de política antidrogas Peter Reuter indican una cantidad mucho más baja, aproximadamente 7 mil millones de dólares anuales. Incluso con el estimado mínimo de Reuter, las ganancias son bastante significativas y suficientes para provocar la intensa violencia que han demostrado los traficantes de droga mexicanos en años recientes. Beau Kilmer, Jonathan P. Caulkins, Brittany M. Bond y Peter H. Reuter. 2010. *Reducing drug trafficking revenues and violence in Mexico: Would legalizing marijuana in California help?* Rand Corporation. Santa Monica, CA: 10.
- 25 Los países del Triángulo del Norte de América Central (Guatemala, Honduras, y El Salvador) se vieron muy afectados. La intensa violencia relacionada con drogas plantea retos serios a la capacidad de gobernar en estos países. Unodc. 2010. *World drug report*. Unodc. New York: 26; Cynthia J. Arnson y Eric Olson (eds.). 2011. *Organized crime in Central America*. Woodrow Wilson Center for International Scholars, Latin American Program. Washington.
- 26 El área de cultivos en Perú aumentó 2% de 2009 a 2010. En 2010 constituía aproximadamente 61.200 hectáreas. El cultivo de coca en Perú presenta variaciones regionales; algunas regiones más pequeñas en la cuenca amazónica experimentaron aumentos drásticos, hasta 9%, de sus áreas de cultivos ilícitos. Cabe señalar que la producción de cocaína en Perú se ha incrementado desde 2005, según el informe de Unodc de 2011. La producción en Colombia, al contrario, bajó en 2010; se estima que el país produjo 350 toneladas métricas en 2010. Para más información, véase Unodc. 2011. *World Drug Report*. Unodc. New York: 101. Entre 2000 y 2009, los cultivos de coca crecieron 38% y 112% en Perú y Bolivia, respectivamente. Unodc. 2010. *World drug report*. Uno-

- dc. New York: 65. Es decir el cultivo de coca está regresando a los países donde las políticas de erradicación dañaron la reputación de Estados Unidos y sus políticas antidrogas y provocaron el descontento rural. Gootenberg: 315.
- 27 En 2008 Colombia produjo 450 toneladas métricas de cocaína de un total mundial de 865 toneladas métricas, según los datos de las Naciones Unidas. El estimado de la producción total de cocaína presentado por el gobierno estadounidense es más alto, hasta mil toneladas métricas. En términos de cultivo, en Colombia se registró una disminución de hectáreas cultivadas, desde unas 80 mil a 68 mil en 2008-2009, según Unodc. 2010. *World drug report*. Unodc. New York: 66. Los datos de la producción de cocaína por hectárea de coca cultivada son poco fiables.
 - 28 Para el análisis histórico de las dificultades de cuantificar la producción de cocaína, véase Gootenberg: 325-336; para el análisis de las dificultades con los datos de la Unodc, véase Francisco E. Thoumi. 2010. "Debates recientes de la Organización de las Naciones Unidas acerca del régimen internacional de drogas: fundamentos, limitaciones e (im) posibles cambios". En Juan Gabriel Tokatlian (ed.). *Drogas y prohibición: una vieja guerra, un nuevo debate*. Libros del Zorzal. Buenos Aires: 27-56; Francisco E. Thoumi y Ernestine Jensema. 2004. "Drug policies and the funding of the United Nations Office on Drugs and Crime". En *Global drug policy: Building a new framework*. The Senlis Council. Nueva York.
 - 29 Véase Coletta A. Youngers y John M. Walsh. 2010. "Development first: A more humane and promising approach to reducing cultivation of crops for illicit markets". Washington Office on Latin America, marzo; Vanda Felbab-Brown, Joel M. Jutkowitz, Sergio Rivas, Ricardo Rocha, James T. Smith, Manuel Supervielle y Cynthia Watson. 2009. "Assessment of the implementation of the United States Government's support for Plan Colombia's illicit crop reduction components", elaborado para la revisión por US Agency of International Development (USAID), abril 17; U. S. Government Accountability Office (GAO). 2008. "Plan Colombia: Drug reduction goals were not fully met, but security has improved: U.S. Agencies need more detailed plan for reducing assistance", octubre; Adam Isacson y Abigail Poe. 2009. *After Plan Colombia: Evaluating "Integrated action: The next phase of U.S. assistance"*. Center for International Policy (CIP), International Policy Report. Washington. Diciembre.
 - 30 United Nations. 2010. *Coca cultivation survey June 200*. United Nations. New York. Según el ex director ejecutivo de la Unodc, Antonio Maria Costa, "Si la tendencia actual continúa, Perú superará pronto a Colombia como el primer productor mundial de coca –un estatus notorio que no ha tenido desde mediados de los noventa". El cultivo de coca en Perú aumentó 6,8% en 2009, de 56.100 hectáreas en 2008 a 59.900 en 2009. Sin embargo, en Colombia disminuyó 16% en 2009, de 81 mil hectáreas en 2008 a 68 mil en 2009. A pesar de la aparente reducción en Colombia, el cultivo total de coca en los Andes disminuyó sólo 5,2% en 2009. Según los datos de la Unodc, el cultivo de coca en Bolivia demostró pocos cambios entre 2008 y 2009, con un aumento de solo 400 hectáreas (alrededor de 1%, de 30.500 hectáreas en 2008 a 30.900 en 2009). Este informe de la Unodc contradice el estimado para Bolivia calculado por Estados Unidos, que revela un aumento de 9,4% en cultivos entre 2008 y 2009 (y el estimado de cultivos en 2009 es 4.100 hectáreas más alto que el de la Unodc). Véase *Just the facts: A civilian's guide to U.S. Defense and Security Assistance to Latin America and the Caribbean*, junio 23, 2010 <http://justf.org>.
 - 31 Bruce Bagley. "La conexión Colombia-México-Estados Unidos"; Peter Dale Scott y Jonathan Marshall. 1998. *Cocaine politics: Drugs, armies and the CIA in Central America*. University of California Press. Berkeley: 186-192.
 - 32 Este desplazamiento también se confirma por el hecho de que las organizaciones criminales mexicanas han aumentado su actividad en Estados Unidos. En 2008, estaban presentes en doscientas treinta ciudades estadounidenses, mientras durante los tres años anteriores su presencia se había registrado en solo cien ciudades. Además, los grupos colombianos ahora controlaban la distribución ilegal de cocaína y heroína en solo cuarenta ciudades, ubicadas en su mayoría en el noreste. Unodc. 2010. *World drug report*. Unodc. New York: 79.
 - 33 Para información sobre la estrategia militarizada de Calderón y la Iniciativa Mérida, véase Rafael Velázquez Flores y Juan Pablo Prado Lallande (eds.). 2009. *La Iniciativa Mérida: nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?* Universidad Nacional Autónoma de México. México; Raúl Benítez Manaut (ed.). 2010. *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*. Casade (Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia). México; David A. Shirk. 2011. *The drug war in Mexico: Confronting a threat*. Council Special Report. 60. Council on Foreign Relations. New York. Marzo.
 - 34 Bruce Bagley. "La conexión Colombia-México-Estados Unidos"; Douglas Farah. "Organized crime in El Salvador: The homegrown and transnational dimensions". En Cynthia J. Arnson y Eric Olson (eds.). *Organized crime in Central America: The northern triangle*: 104-138; international crisis group. 2011. "Learning to Walk Without a Crutch: An assessment of The International Commission Against Impunity in Guatemala". Latin America Report. 36. International Crisis Group, 31 de mayo: 3; Steven S. Dudley. "Drug trafficking organizations in Central America: Transportistas, Mexican Cartels and Maras". En

- Cynthia J. Arnson y Eric Olson (eds.). *Organized Crime in Central America*: 18-61.
- 35 Entre 2006 y 2008, más de la mitad de las embarcaciones de cocaína detectadas con destino a Europa provenían de la República Bolivariana de Venezuela. Ecuador también se vio afectado por el aumento del tránsito de drogas, y ambos países están experimentando crecientes problemas de violencia. Unodc. 2010. *World drug report*. Unodc. New York: 30.
- 36 Randall C. Archibald y Damien Cave. 2011. "Drug wars push deeper into Central America". *The New York Times*, 2 de marzo.
- 37 En Bolivia, los campesinos cultivadores de coca formaron sindicatos cocaleros, lo que favoreció una lucha relativamente pacífica por su reconocimiento en las políticas nacionales. Gootenberg: 313.
- 38 En Perú, las políticas de erradicación causaron descontento y rechazo entre los campesinos y favorecieron el crecimiento de Sendero Luminoso. De esta manera, las guerrillas lograron controlar algunas áreas obligando a las autoridades locales a renunciar y huir, mientras los líderes de la guerrilla exigían pagos por procesar y transportar la droga. Las intensas políticas de erradicación sin alternativas económicas obligaron a la gente a unirse con las guerrillas. Mariano Valderrama y Hugo Cabieses. 2004. "Questionable alliances in the war on drugs. Peru and the United States". En Menno Vellinga (ed.). *The political economy of the drug industry: Latin America and the international system*. University Press of Florida. Gainesville: 60-61.
- 39 El derrumbe de los dos mayores carteles colombianos dio lugar a nuevos actores que asumieron papeles más amplios en la industria de la droga, especialmente los paramilitares y las guerrillas que usan este negocio para financiar sus actividades. Francisco E. Thoumi. 2004. "Illegal drugs in Colombia: From illegal economic boom to social crisis". En Menno Vellinga (ed.). *The political economy of the drug industry: Latin America and the international system*. University Press of Florida. Gainesville: 76.
- 40 Francisco E. Thoumi. *Illegal drugs*: 159-264; Kevin Healy. 1988. "Coca, the State, and the peasantry in Bolivia". En Bruce Bagley (ed.). *Assessing the Americas' war on drugs*. Special Issue. *Journal of Inter-American Studies and World Affairs* (JISWA). 30 (2 y 3). Summer/Fall: 105-126; International Crisis Group. 2005. "Coca, drugs, and social protest in Bolivia and Peru". *Latin American Report*. 12. International Crisis Group. 3 de marzo de 2005. <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?l=1&id=4775>.
- 41 Juan Carlos Garzón. 2010. *Mafia & Co.: The criminal networks in Mexico, Brazil and Colombia*. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Latin American Program. Washington. Primera edición en español: agosto de 2008; Luis Jorge Garay-Salamanca, Eduardo Salcedo-Albarán e Isaac de León-Beltrán. 2010. *Illicit networks reconfiguring States: Social network analysis of Colombian and Mexican Cases*. Método Foundation. Bogotá.
- 42 Elyssa Pachico. "The new political face of Colombia's drug gangs". *InSight* <http://insightcrime.org/insight-latest-news/item/1743-the-new-political-face-of-colombias-drug-gangs/>.
- 43 Luis Astorga Almanza. 2007. *Seguridad, traficantes, y militares: el poder y la sombra*. Tusquets. México; Luis Astorga Almanzay, David A. Shirk. 2010. "Drug trafficking organizations and counter-drug strategies in the U.S.-Mexican Context". En Eric L. Olson, David A. Shirk y Andrew D. Selee (eds.). *Shared Responsibility: U.S.-Mexico policy options for confronting organized crime*. Mexico Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars. Washington. Trans-Border Institute. San Diego, CA. A partir de 1995, varios carteles mexicanos se fueron involucrando cada vez más en el tráfico de cocaína desde Colombia. Los carteles de Tijuana y de Juárez empezaron su lucha por el control de las rutas de tráfico a través de México y por las plazas fronterizas con Estados Unidos en el vacío que dejó el colapso de los mayores carteles colombianos. Sin embargo, solo después de 2000, México experimentó el ascenso y la participación de los nuevos carteles tales como Sinaloa, Golfo y los Zetas. Véase Bruce Bagley y Aline Hernández. 2010. "Crimen organizado en México y sus vínculos con Estados Unidos". En Hans Mathieu y Catalina Niño Guarnizo (eds.). *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010*. Friedrich Ebert Stiftung. Bogotá: 332-333.
- 44 Carlos Antonio Flores Pérez. 2009. *El estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (Ciesas). México: 137-228; Jorge Chabat. 2010. "El Estado y el crimen organizado transnacional: amenaza global, respuestas nacionales". *ISTOR: Revista de Historia Internacional*. 42: 3-14; Phil Williams. 2010. "El crimen organizado y la violencia en México". *ISTOR: Revista de Historia Internacional*. 42: 15-40.
- 45 Elyssa Pachico. 2011. "Investigation: Medellín's Turbulent Comuna 13". *In Sight Crime*. Mayo. <http://insightcrime.org/investigations/insight-exclusives/item/2068-medellins-turbulent-comuna-13>.
- 46 Ibid.
- 47 Patricia Dávila. 2010. "La disputa por Ciudad Juárez". En Rafael Rodríguez Castañeda (ed.). *El México narco*. Planeta. México; Charles Bowden. 2010. *Murder City: Ciudad Juárez and the global economy's killing fields*. Nation Books. New York.
- 48 Agnes Gereben Schaefer, Benjamin Bahney y K. Jack Riley. 2009. *Security in Mexico: Implications for U.S.*

- policy options*. Rand Corporation. Santa Monica. California.
- 49 Véase http://www.elpasotimes.com/newupdated/ci_17627581; George W. Grayson. 2009. *Mexico's struggle with 'Drugs and Thugs'*. Foreign Policy Association. New York. Headline Series. 331 (Winter); Hal Brands. 2009. *Mexico's narco-insurgency and U.S. counterdrug policy*. The Strategic Studies Institute, U.S. Army War College. Carlisle, PA
- 50 El 11 de marzo de 2011 las autoridades hondureñas informaron que habían desmantelado por primera vez un laboratorio de cocaína que supuestamente pertenecía al cartel de Sinaloa. Este hecho señala el cambio en la ubicación de las actividades de carteles mexicanos debido a la presión que reciben en otras partes. Stratfor Analysis, marzo 22, 2011.
- 51 Bruce Bagley. 2004. "Globalization and transnational organized crime: The Russian mafia in Latin America and the Caribbean". En Menno Vellinga (ed.). *The political economy of the drug industry: Latin America and the International System*. University Press of Florida. Gainesville: 261-296.
- 52 Bruce Bagley y Aline Hernández. "Crimen organizado en México y sus vínculos con Estados Unidos": 332.
- 53 Francisco E. Thoumi. 2010. "Debates recientes de la Organización de las Naciones Unidas acerca del régimen internacional de drogas: fundamentos, limitaciones e (im) posibles cambios". En Juan Gabriel Tokatlian (ed.). *Drogas y prohibición: Una vieja gue-*
- rra, un nuevo debate*. Libros del Zorzal. Buenos Aires: 27-56; Global Commission on Drug Policy. 2011. *War on drugs: Report of the Global Commission on Drug Policy*. Junio. <http://www.globalcommissionondrugs.org/Report>.
- 54 Rafael Pardo. "Introducción. Hacia un nuevo pensamiento sobre drogas. Nueve anomalías sobre el paradigma convencional y dos propuestas de nuevos caminos". En Juan Gabriel Tokatlian (ed.). *Drogas y prohibición*: 13-26.
- 55 Bruce Bagley y Juan Gabriel Tokatlian. 2007. "Dope and dogma: Explaining the failure of U.S.-Latin American drug policies". En Michael La Rosa y Frank O. Mora (eds.). *Neighborly adversaries: Readings in U.S.-Latin American relations*. Rowman & Littlefield, Publishers. New York: 219-234; Bruce Bagley. 2009. "Políticas de control de drogas ilícitas en Estados Unidos: ¿qué funciona y qué no funciona?". En Juan Gabriel Tokatlian (ed.). *La guerra contra las drogas en el mundo andino: Hacia un cambio de paradigma*. Libros del Zorzal. Buenos Aires: 283-296; Bruce Bagley. 1988. "The New Hundred Years War? U.S. National security and the war on drugs in Latin America". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. 30 (1). Spring: 161-186.
- 56 *War on drugs: Report of the Global Commission on Drug Policy*. 2011. <http://www.globalcommissionondrugs.org/Report>

EL NEXO ENTRE LAS MARAS Y EL CRIMEN ORGANIZADO

SONJA WOLF

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas dos décadas, América Central ha venido experimentando elevados niveles de crimen y violencia. El triángulo norte, integrado por Guatemala, El Salvador y Honduras, llegó a tener algunas de las tasas más altas de homicidios en el mundo (INCB, 2012: 52), como parte de una dinámica heredada en gran medida de la violencia política que viviera el istmo en los años setenta y ochenta y de la cultura autoritaria prevaleciente históricamente en dichas sociedades. Sin embargo, buena parte de la violencia actual se debe también a la propagación del narcotráfico y de las pandillas callejeras, sobre todo de los principales grupos, ampliamente conocidos como maras, la Calle Dieciocho y la Mara Salvatrucha (MS o MS-13).

En México, por otra parte, las organizaciones criminales han estado envueltas en una lucha encarnizada por el control de las rutas de tráfico de drogas en el país. Desde que el gobierno del presidente Felipe Calderón (2006-2012) emprendió su guerra contra las drogas, con el fin

declarado de fragmentar las organizaciones de tráfico de droga (OTD) para que pudieran ser enfrentadas más fácilmente por las fuerzas de seguridad, la violencia en el país creció vertiginosamente. Además, esas organizaciones se expandieron geográficamente y diversificaron su portafolio criminal, incursionando, por ejemplo, en el secuestro masivo de migrantes indocumentados. Para trabajos de menor rango, tales como el narcomenudeo, el tráfico de armas y los asesinatos por encargo, los grupos delincuenciales suelen reclutar a jóvenes marginados, sobre todo a miembros de pandillas callejeras.

Este artículo presenta la evolución de las maras, analiza sus similitudes y desemejanzas con el crimen organizado y explora cómo se entrelazan con la delincuencia organizada, especialmente el narcotráfico. El argumento principal sostiene que ellas han evolucionado, pasando de ser pandillas callejeras tradicionales a estructuras profesionales de actuación criminal. No obstante, no se han convertido en crimen organizado. Aunque en algunos casos pandilleros o ‘clicas’ (grupos de pandilleros que hacen parte de una mara) hayan

podido asumir un papel mayor en el tráfico de drogas, la gran mayoría de quienes se vinculan con el crimen organizado operan nada más como sus peatones o mandaderos.

El artículo está dividido en cuatro partes. En la primera se define el crimen organizado, destacando sus puntos de encuentro y de divergencia con las maras; considera además los antecedentes del narcotráfico en el istmo centroamericano; y expone el origen de las maras en Estados Unidos y su expansión posterior en otras naciones. En la segunda se elucidan las características y los efectos de las políticas de mano dura impulsadas en el norte de Centroamérica para controlar a las pandillas y se examina el impacto de las maras en el crimen y la violencia. En la tercera se estudia empíricamente la relación entre estos grupos y el crimen organizado en los países del triángulo norte y en las zonas fronterizas de México. Por último, la cuarta parte reflexiona sobre las actuales políticas nacionales y regionales contra las pandillas y el crimen organizado.

1. ANTECEDENTES DEL CRIMEN ORGANIZADO EN CENTROAMÉRICA

Una de las facetas más controvertidas de las pandillas es la naturaleza de su participación en el crimen organizado, sobre todo en el tráfico de drogas. Las autoridades centroamericanas han comparado la mara Dieciocho y la MS-13 con grupos del crimen organizado, porque supuestamente tienen motivos criminales, una estructura transnacional, un liderazgo de múltiples niveles y emplean armas de fuego y tecnología de comunicación (Demoscopía, 2007: 16). Además, fuentes policiales han afirmado que las pandillas se han hecho cargo del narcotráfico en el istmo (Aguilar y Carranza, 2008: 27). El grado en que estas declaraciones reflejan las realidades pandilleras tiene importantes implicaciones políticas.

1.1 DEFINICIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO

La falta de una definición universalmente aceptada de crimen organizado dificulta los intentos de determinar si las maras pueden ser categorizadas como tal. El artículo 2° de la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional define un grupo delictivo organizado como “un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves (...) con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material” (Unodc, 2004: 5).

Sin embargo, voces críticas señalaron que esta definición excluía elementos que siempre se habían considerado fundamentales o habituales en el crimen organizado, sobre todo su relación con la violencia y la corrupción. Asimismo, se cuestionó la precisión numérica de un mínimo de tres personas, ya que dicho criterio traicionaría la pretensión original de reservar el concepto de crimen organizado exclusivamente a casos de delincuencia grupal con un elevado impacto social (De la Corte Ibáñez y Giménez-Salinas Framis, 2010: 21). A pesar de que ha ejercido una gran influencia institucional, la definición consagrada en la Convención de Palermo no ha logrado resolver las dudas sobre dónde fijar el límite entre lo que convendría considerar un grupo de crimen organizado y otras formas de asociación delictivas de menor entidad.

Partiendo de la convicción de que la categoría de crimen organizado debe quedar reservada a una forma superior de asociación criminal, se propone aquí, de acuerdo con De la Corte Ibáñez y Giménez-Salinas Framis (2010: 21), que la definición de crimen organizado designe a “toda organización creada con el propósito expreso de obtener y acumular beneficios económicos a través de su implicación continuada en actividades predominantemente ilícitas y que asegure su supervivencia, funcionamiento y protección mediante el recurso a la violencia y la corrupción o la confusión con empresas legales”.

Otra manera de precisar las diferencias entre la delincuencia organizada y otras agrupaciones de tipo criminal es el método comparativo. A pesar de las discrepancias en la materia, los estudiosos coinciden en que los grupos criminales organizados están motivados principalmente por las ganancias y requieren de miembros maduros, profesionales con habilidades organizativas, un liderazgo bien definido, una división de trabajo, reglas y sanciones explícitas, el uso de la violencia y de la corrupción para alcanzar sus metas, y la capacidad para lavar dinero (Wright, 2006: 11-13). Además, por lo general establecen relaciones con instituciones económicas, políticas y legales legítimas (Klein y Maxson, 2006: 18).

Contrariamente, las pandillas callejeras suelen ser incapaces de operar como estos actores más profesionales. Reproducen algunos rasgos típicos del crimen organizado, como cometer delitos con violencia, desarrollar una cierta estructura organizativa, crear una serie de normas y acumular una cierta cantidad de beneficios procedentes de sus actividades ilícitas. Empero, en las bandas juveniles están ausentes la corrupción, la mayoría de los delitos de motivación económica propios del crimen organizado y un potencial de violencia que se asimile al de los grupos criminales organizados. Otra característica de las pandillas es que tienen miembros más jóvenes, un liderazgo cambiante y compartido, niveles de organización intermedios y códigos de honor frecuentemente inobservados. La mayoría de ellas constituyen una alianza libre de clicas más que una sola entidad coherente y sus miembros cambian con frecuencia, lo que desafía una estructura estable. La participación criminal es versátil e independiente y cumple solo una función secundaria (Klein y Maxson, 2006: 164-166). El narcomenudeo, por ejemplo, se asocia comúnmente con miembros individuales o clicas, más que con toda la pandilla (Franzese et al., 2006: 28).

En resumen, la diferencia fundamental entre las pandillas callejeras y los grupos criminales organizados atañe a la finalidad que justifica la existencia de estas agrupaciones delictivas. El

propósito del crimen organizado radica en la obtención y acumulación de beneficios económicos. En cambio, aunque las bandas juveniles frecuentemente cometan delitos con motivación económica, estos suelen desempeñar una función subalterna o instrumental respecto de otros objetivos. La finalidad de las bandas juveniles no es enriquecerse ni ejercitar la violencia o el crimen, sino conformar un medio y un estilo de vida alternativo para sus miembros. En la medida en que las pandillas perpetren delitos económicos, estos tienen como fin el sustento de sus miembros y la preservación de una identidad determinada.

Un análisis de tres tipos de variables (Decker et al., 1998) puede ayudar en determinar hasta qué punto las maras se transmutaron en grupos del crimen organizado. La primera, la estructura y organización pandilleril, examina los niveles de afiliación, los líderes, las reuniones y las normas, y busca establecer qué tan organizadas son las maras para desarrollar actividades grupales. La segunda, actividades pandilleriles, abarcando la especialización, la organización del narcomenudeo, el uso de los beneficios económicos, la propiedad de negocios legítimos y la participación pandilleril en la política, intenta establecer la extensión de estas actividades organizadas por las pandillas y si sirven a los objetivos pandilleriles. La tercera, relaciones, explora los lazos entre maras, pandillas carcelarias y otras asociaciones delictivas, y considera hasta qué punto son instrumentales.

Tal análisis (Wolf, 2012a) sugiere que las maras poseen un bajo grado de diferenciación de roles; carecen de un liderazgo bien definido y jefes con habilidades y responsabilidades considerables; se reúnen esporádicamente; y aplican sus normas de una manera libre. Además, cometen una amplia variedad de delitos, aunque se especializan en la extorsión; emplean su dinero para usos personales, los gastos de las clicas (como las fiestas, las armas y los funerarios), y las necesidades de los pandilleros encarcelados (dinero, celulares, servicios legales, apoyo familiar), pero parecen invertir pocos recursos en ahorros

o lavado de dinero; no poseen o administran negocios legítimos, pero les permiten a sus miembros establecer microempresas; y se mantienen al margen de la política.

Por último, algunas clicas mantienen vínculos con las de otros países para comunicarse con amigos, intercambiar información, transmitir órdenes, enviar dinero, drogas o armas, o dar refugio a pandilleros en tránsito. Cuando intereses comunes están en juego, la MS-13 y la Dieciocho dejan de lado su enemistad, resultando en ocasiones en protestas contra las condiciones penitenciarias o treguas pandilleriles, siendo la más destacada la tregua que acordaron en El Salvador en 2012.

Existe también una relación permanente entre los pandilleros encarcelados y los de la calle, contacto que se fortaleció a raíz de las políticas mano dura. Mientras las maras no mantienen una alianza con asociaciones delictivas más profesionales, pandilleros individuales o clicas son valorados por su control territorial y su oferta constante de mano de obra, y son contratados para cometer asesinatos, traficar armas, robar vehículos y vender o distribuir drogas. Aunque las pandillas de El Salvador parecen estar interesadas en un papel más extenso en el comercio de narcóticos, carecen de la capacidad financiera para responder a las demandas de los grupos criminales organizados y, mucho menos, para competir con ellos (Wolf, 2012: 88).

Según este análisis, en cuanto a estructura, actividades y relaciones, las maras han dejado atrás los rasgos desorganizados e informales que caracterizan las pandillas callejeras. Sin embargo, aunque se interseque con el crimen organizado, siguen siendo fenómenos distintos. Las pandillas centroamericanas son, ante todo, un problema social. No son organizaciones delincuenciales, sino grupos que brindan apoyo social a individuos que cometen crímenes. Pintar a las maras como grupos criminales organizados únicamente fortalece los argumentos a favor de las estrategias meramente represivas y desvía la atención de redes delictivas más poderosas que

deben ser desmanteladas para frenar al crimen organizado.

1.2 BREVE HISTORIA DEL NARCOTRÁFICO EN CENTROAMÉRICA

Durante muchos años, la región centroamericana presenció fuertes niveles de represión y violencia política. Mientras en Guatemala (1960-1996) y El Salvador (1980-1992) las fuerzas militares del estado lucharon contra las guerrillas, Nicaragua vio cómo la revolución sandinista derrocó la dictatorial dinastía de los Somoza (1936-1979). Y Honduras, gobernado por regímenes militares entre 1963 y 1982, sirvió como base para los “combatientes de la libertad” de los contras. De hecho, el narcotráfico empezó a florecer con las operaciones de dichos grupos insurgentes, financiados y abastecidos por el gobierno de Estados Unidos durante los años ochenta. Sin embargo, sus raíces se remontan a periodos anteriores.

La mafia de Nueva Orleans, que había entablado relaciones comerciales con las empresas de fruta que importaban bananas de Centroamérica, aprovechó esos vínculos para involucrarse también en el tráfico de drogas. En la Honduras de los años treinta, este negocio ilícito creció velozmente con la participación de altos oficiales militares, pero con el tiempo fue Juan Ramón Matta Ballesteros quien trascendió como actor clave en el trasiego de cocaína entre Colombia, México y Estados Unidos. Matta levantó su red criminal sobre las ruinas de la conexión francesa, una trama destinada a la fabricación y el traslado de heroína de Marsella a Estados Unidos, desmantelada a principios de los setenta. Patrocinó el golpe de cocaína de 1978, que llevó al poder al general Policarpo Paz García, convirtiéndose posteriormente Honduras en una importante escala de tránsito para la cocaína destinada al mercado estadounidense (Scott y Marshall, 1998: 54-55). Estos acontecimientos también prepararon el terreno para una alianza entre los militares, capos de drogas y la Agencia Central de Inteligencia (CIA) para apoyar a los contras desde bases en Honduras.

Los contras tuvieron su origen en una red centroamericana de pilotos mercenarios y suministro de armas que, a finales de los años setenta, había servido a las guerrillas nicaragüense y salvadoreña (Scott y Marshall, 1998: 10). Formados por veteranos de la Guardia Nacional somocista, los contras fueron inicialmente apadrinados por grupos derechistas de Guatemala y El Salvador y luego por el gobierno de Estados Unidos. Cuando Ronald Reagan (1981-1985; 1985-1989) subió al poder propuso detener la percibida amenaza comunista, cuyo epicentro en el hemisferio occidental ubicó en Nicaragua. El objetivo de derribar al gobierno sandinista culminó en el apoyo estadounidense a los contras. En ese contexto, Honduras y Costa Rica fungieron de bases para las diferentes facciones insurgentes, pero de una u otra manera todos los países del istmo se vieron sumergidos en el tráfico de drogas: Panamá sirvió como base financiera y logística, Costa Rica y Nicaragua permitieron el aterrizaje y despegue de vuelos narco, El Salvador y Guatemala enviaron equipamiento militar, y a veces droga, por avión (Scott y Marshall, 1998). El comercio ilícito de narcóticos giró en torno a las fuerzas militares, algunas notoriamente corruptas, pero tanto los comandantes de los contras como sus abastecedores, pilotos, mercenarios y partidarios coadyuvaron en este negocio. Estados Unidos hizo la vista gorda al narcotráfico para no arriesgar el esfuerzo bélico. La operación estadounidense encaminada a derrocar a los sandinistas es considerada un factor primordial en los cambiantes flujos de droga y en el aumento de volumen de la cocaína traficada por Centroamérica (Scott y Marshall, 1998: xv).

El fin de las guerras y de los sistemas autoritarios dio paso a la construcción de democracias aún no consolidadas. Los avances incluyen el cese definitivo de hostilidades, una mayor inclusión política, la celebración de elecciones libres y competitivas, una mayor libertad de expresión y la disminución de los niveles de pobreza. Sin embargo, persisten las tradicionales relaciones de poder, agudos niveles de desigualdad social, altas tasas de crimen y violencia, un débil estado

de derecho, instituciones frágiles y una impunidad generalizada. Para los fines del presente ensayo es importante también la existencia continua de grupos armados ilegales o clandestinos que se formaron durante los conflictos bélicos internos y que mutaron en redes delinCUenciales. Tanto en El Salvador como en Guatemala dichas estructuras se valieron de contactos en los círculos políticos, militares y de inteligencia, además de la violencia y la corrupción, para protegerse de la ley y preservar sus intereses económicos. Comprender su transformación e integración con el crimen organizado es indispensable para entender la delincuencia organizada en la América Central contemporánea.

Los acuerdos de paz que pusieron fin a la guerra civil de El Salvador establecieron una Comisión de la verdad patrocinada por las Naciones Unidas para que investigara las atrocidades cometidas durante el conflicto armado. En su informe final la Comisión analizó datos sobre la violencia perpetrada por los escuadrones de la muerte, su organización, modus operandi y financiación. Los hallazgos constataron que estos grupos contaron con la participación de civiles e integrantes de las Fuerzas Armadas y servicios de inteligencia. El reporte expresó preocupación por la posible participación de dichos grupos en actividades del crimen organizado, sobre todo el tráfico de drogas y armas así como el secuestro. El Grupo conjunto para la investigación de grupos armados ilegales con motivación política en El Salvador (Grupo conjunto), formado en 1993 para indagar específicamente sobre las agrupaciones clandestinas, concluyó que grupos armados ilegales compuestos por elementos de las fuerzas de seguridad y ex guerrilleros no solo estaban ejecutando actos de violencia política en perjuicio del proceso de paz, sino que se habían insertado también en el crimen organizado (Beltrán, 2007: 3-4). Las redes delinCUenciales que nacieron durante este periodo continúan operando en El Salvador.

En el país vecino de Guatemala las estructuras ilícitas que operan hoy día también surgieron de la interacción entre milicias y paramilitares

en tiempos de guerra. Integrados por miembros activos y retirados de las fuerzas de seguridad, inteligencia militar, empresarios y civiles, estos grupos se lucran del contrabando, el secuestro, el narcotráfico y otras actividades del crimen organizado (Beltrán, 2007: 8). Aprovechando sus contactos en la inteligencia militar y el sistema político y judicial, amenazan y agreden a quienes interfieren con o se oponen a sus operaciones. Mediante amistades personales y contribuciones financieras, los grupos clandestinos también cimentaron relaciones con gran parte de los partidos políticos en Guatemala. Fue durante la administración de Alfonso Portillo (2000-2004) cuando pudieron ejercer mayor influencia y penetrar todavía más las instituciones del estado (Beltrán, 2007: 10). En años recientes se expresaron graves preocupaciones ante la posibilidad de que grupos criminales organizados financiaran las campañas políticas, sobre todo en los departamentos de Jutiapa, Jalapa, Izabal, Petén y San Marcos, áreas estratégicas para las redes del narcotráfico (Beltrán, 2007: 10-11). En todo caso, los grupos ilegales han logrado incrustarse en el sistema de justicia, particularmente la policía, los tribunales y el Ministerio Público, pero también en el congreso y los servicios de aduanas y de migración (Beltrán, 2007: 11). Su influencia sobre actores del estado ha minado la capacidad de las autoridades de extirpar la corrupción y de acabar con la impunidad de los poderes ocultos en Guatemala.

1.3 EL ORIGEN DE LAS MARAS

La Dieciocho y la MS-13 se originaron en Estados Unidos, país que tiene una larga historia de pandillas callejeras. Con el tiempo, estos grupos surgieron principalmente en barrios pobres de minorías étnicas, cuyos residentes se enfrentan a condiciones de vida de calidad inferior y suelen ser excluidos de oportunidades educativas y empleos dignos. Tal fue el caso de Los Ángeles, ciudad que engendró a las maras y en cuyos barrios étnicos las pandillas nacen de la marginalidad múltiple (Vigil, 2002: 7) o una exclusión

que conduce a la desventaja socioeconómica, familias disfuncionales y barreras psicológicas y emocionales que le dejan a la gente insuficientes recursos para mejorar sus vidas. Jóvenes que se sienten frustrados por estas circunstancias a menudo ingresan en pandillas callejeras en busca de un lugar donde no se les margina e ignora.

Pico-Union, el corazón de la comunidad latina en Los Ángeles, acogió a muchos inmigrantes centroamericanos que huyeron de la violencia política pero no pudieron obtener el estatus de refugiados y se vieron obligados a vivir una vida oculta. Atrapadas en un barrio desprovisto de instalaciones recreativas pero donde abundaban el crimen y las pandillas, estas familias no solo tuvieron problemas en superar el trauma de las guerras, sino que también se enfrentaron a un choque cultural, las barreras de idioma, la discriminación, el hacinamiento y trabajos mal pagados. Aunado con el fantasma de la deportación, estas presiones a menudo condujeron a tensiones, el descuido de los niños y el abuso doméstico.

En respuesta a difíciles circunstancias personales y al acoso pandilleril, algunos jóvenes centroamericanos entraron en pandillas existentes, sobre todo la Dieciocho, nacida en Pico-Union en los años sesenta, o formaron su propio grupo, la Mara Salvatrucha. Una vez finalizadas las guerras civiles, las autoridades estadounidenses aumentaron las deportaciones de los delincuentes que no eran ciudadanos. Las repatriaciones, concebidas para reducir lo que Estados Unidos vio como un problema importado, en realidad extendieron la cultura pandilleril estadounidense hacia Centroamérica y volvieron más virulentos los fenómenos pandilleriles locales.

En el istmo las pandillas habían surgido a partir de los años cincuenta, pero estos grupos territoriales se deshicieron con el tiempo o fueron absorbidos por las pandillas que los retornados trajeron consigo. Al regreso a su tierra natal, a menudo los jóvenes pandilleros se sintieron desorientados y alienados por el humilde entorno que los rodeaba. Aunque muchos de ellos esperaban hacer una vida nueva, el descontento y

la continua marginación movieron a algunos a seguir con lo que mejor supieron hacer. Su ropa comparativamente más elegante, su dinero y las versiones sentimentales de la vida pandilleril producían una fascinación que los adolescentes lugareños difícilmente pudieron resistir. Paulatinamente, estos asumieron la identidad de la MS-13 o la Dieciocho, y con ella la enemistad entre los dos grupos. Así, dos fenómenos distintos se fusionaron, no debido al reclutamiento activo o una conquista violenta, sino porque Centroamérica constituye un terreno fértil para el desarrollo pandilleril. Pronto las maras se convertirían en un creciente problema de seguridad pública, debido en gran parte a la desatención del problema por parte de los sucesivos gobiernos. La magnitud del asunto sigue siendo incierta, pero desde entonces la Dieciocho y la MS-13 se han expandido en América del norte y central.

La existencia de vínculos transnacionales no es nada sorprendente, porque algunos pandilleros son deportados. Sin embargo, el hecho de que jóvenes en distintos países declaren estar afiliados a la misma pandilla no refleja necesariamente la proliferación de una red pandilleril transnacional que responde a una cadena única de mando. Diversos estudios (Wolf, 2012a: 76) han demostrado que las maras siguen siendo redes de grupos autónomos que comparten una afiliación simbólica, identitaria y normativa.

Contrariamente, los crímenes cometidos por pandilleros se han ido agravando cuantitativa y cualitativamente. Están cada vez más implicados en robos, la posesión y portación de armas de fuego, el narcomenudeo, violaciones y, sobre todo, en extorsiones y homicidios (Aguilar y Carranza, 2008: 19). Sin embargo, mientras la extorsión constituye sin duda la principal actividad generadora de ingresos ilícitos de los pandilleros, el alcance de su participación en asesinatos sigue estando poco claro, ya que la gran mayoría de estos delitos queda impune. El análisis espacial del crimen violento en Centroamérica es aún subdesarrollado, pero tal mapeo proporcionaría un panorama más matizado de los perpetradores. Ayudaría a determinar, por ejemplo, qué tan

relacionadas están las tasas de homicidios con las pandillas o con el narcotráfico. No obstante, la naturaleza precaria de los sistemas de registro y la poca transparencia institucional hacen imposible contar con datos regionalmente comparables.

2. LAS POLÍTICAS DE MANO DURA

Entre 2002 y 2003 los gobiernos del triángulo norte siguieron políticas de mano dura para, en apariencia, dismantelar a las maras y reducir los homicidios que en ese momento se atribuyeron en su mayoría a dichos grupos. Por primera vez se adoptaron planes explícitos contra las pandillas. Las iniciativas mostraron efectos adversos y se descontinuaron oficialmente, pero en la práctica siguen aplicándose en diferentes formas. Las fuertes críticas hacia estas medidas por su enfoque represivo y las violaciones a los derechos humanos que ocasionaron llevaron a las autoridades a manifestar un mayor compromiso con la prevención y la rehabilitación, compromiso que, sin embargo, se quedó principalmente en el nivel retórico. A continuación se exponen las características de las políticas de mano dura y sus principales efectos, antes de considerar de manera resumida el impacto de las maras en cuatro nichos delictivos.

2.1 LAS POLÍTICAS DE MANO DURA Y SUS EFECTOS

En los tres países los planes de mano dura se enfocaron en patrullas policiaco-militares, remoción de grafitis, barrido de áreas y arrestos masivos. Además, y para facilitar la persecución penal de los detenidos, Honduras y El Salvador adoptaron legislación antipandillas, declarada inconstitucional en el último caso. En realidad, dichos instrumentos facultaron a las policías a arrestar a presuntos pandilleros solo por su apariencia física. Los arrestos subieron considerablemente, pero muchos de los capturados tuvieron que ser liberados por falta de pruebas. Las actividades represivas permitieron identificar

y registrar a muchos de los pandilleros activos, pero también llenaron aun más las ya hacinadas cárceles. A mediano y largo plazo resultaron ser muy inefectivas en obtener condenas y controlar el crimen.

Sin embargo, pese a su ineficacia y naturaleza abusiva, los planes de mano dura resultaron muy atractivos para sociedades que viven con miedo constante de victimización y exigen respuestas prontas y drásticas al crimen. De hecho, tanto el momento escogido para el lanzamiento de las iniciativas como su contexto político indicaron que se trató de medidas electorales y no de estrategias diseñadas para reducir la violencia de las pandillas.

Las políticas de mano dura tuvieron efectos muy contraproducentes, principalmente en dos sentidos. Primero, los homicidios empezaron a mostrar, con ciertas fluctuaciones, una tendencia alcista (véase la tabla 1).

Segundo, tanto la MS-13 como la Dieciocho experimentaron una serie de importantes transformaciones. Ambos grupos endurecieron sus requisitos de admisión y sus procesos de selección para reducir la infiltración de enemigos y garantizar un mayor control interno. A los reclutas se les investiga con más cuidado y se les asignan ritos de iniciación más riesgosos, incluida la eliminación física de pandilleros rivales. La MS-13 suspendió en alistamiento de mujeres si según sus contrapartes masculinas exhibían debilidades que pudieran minar la seguridad del colectivo.

El consumo de narcóticos, antes uno de los principales atractivos de la vida pandilleril, se

limitó. Se prohibió del todo el uso de drogas más duras, tales como la cocaína, ya que mermó el nivel de atención de muchos integrantes y sus muertes debilitaron a los grupos. Los jóvenes pasaron de usar cuchillos y armas artesanales a emplear armas de fuego industriales, intensificando así la mortalidad de sus actos de violencia. Los pandilleros también adoptaron estrategias que les permitieran pasar desapercibidos y realizar sus operaciones a escondidas. Los tatuajes dejaron de ser obligatorios y empezaron a hacerse en partes del cuerpo menos visibles; la forma de vestir y el peinado se volvieron más convencionales; y cesó en gran parte la comunicación pública con señas de manos. Además, y para quedar fuera del alcance de la policía, los jóvenes empezaron a reunirse en lugares privados, más que en sitios públicos.

Lo verdaderamente crucial fue que las maras convirtieron los centros penales en sus centros de mando. Muchísimos de sus miembros, sobre todo los líderes, fueron encarcelados y separados por pandilla para evitar choques. Sin embargo, los presidios centroamericanos son conocidos no sólo por su hacinamiento y mala infraestructura, sino también por la falta de control, la deficiencia de sus programas de rehabilitación y la mala paga de los guardianes. La reclusión compartida, junto con las condiciones penitenciarias, les permitieron a los pandilleros fortalecer la cohesión y estructura grupales. Por otra parte, mediante la intimidación y el soborno lograron introducir teléfonos celulares en los precintos y comunicarse con los pandilleros en las calles, ordenando así asesinatos y dirigiendo las extorsiones (Wolf, 2012a: 72-73).

TABLA 1. EL SALVADOR, GUATEMALA Y HONDURAS, TASA DE HOMICIDIOS INTENCIONALES POR 100 MIL HABITANTES, 2002-2010

País	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
El Salvador	47	56	65	62	65	57	52	71	66
Guatemala	31	34	36	42	45	43	46	46	41
Honduras	56	34	32	35	43	50	61	71	82

Fuente: Unodc. 2011. *Global study on homicide: Trends, contexts, data*.

2.2 EL IMPACTO DE LAS MARAS

Individualmente o en clicas, los miembros de las maras tienen un papel importante y creciente en cinco áreas, incluido el comercio de drogas que se considera en la siguiente sección.

La violencia pandilleril se ha vuelto más ubicua y generalizada. Los pandilleros han comenzado a eliminar a integrantes de su propio grupo, principalmente por disputas por drogas o traiciones percibidas, y a matar a informantes o testigos, a adolescentes que se niegan a entrar en la pandilla o a tener relaciones sexuales con uno de sus miembros, y a trabajadores del sistema de justicia (Aguilar y Carranza, 2008: 21). Los arrestos por homicidios pandilleriles tuvieron un incremento sustancial. Empero, la envergadura y la naturaleza del crimen pandilleril siguen siendo ambiguas debido a la impunidad en que permanecen la gran mayoría de los homicidios y a la dificultad de definir uno como pandilleril (Wolf, 2012a: 78-79).

Las extorsiones son la principal fuente de ingresos de las maras. Inicialmente les cobraban a los residentes de sus barrios montos relativamente reducidos. Sin embargo, con el paso del tiempo las estafas se volvieron más extensas y sofisticadas, porque el encarcelamiento masivo de pandilleros, y sobre todo de sus líderes, obligó a los que estaban en las calles a recaudar más fondos para apoyar a sus compañeros detenidos y contratar a abogados que los defendieran. La imposición de medidas más estrictas de seguridad ha complicado la introducción de teléfonos móviles en las cárceles, lo que obligó a las pandillas a ajustar su *modus operandi*, por lo que actualmente a menudo les piden a niños que entreguen a las víctimas la demanda de extorsión.

Hoy día tenderos, vendedores de mercado, maestros y trabajadoras sexuales que laboran en territorios pandilleriles tienen que hacer pagos regulares; no obstante, las más afectadas son las empresas de transporte público, que cada año han visto asesinar a decenas de conductores y cobradores y quemar sus autobuses para obli-

garlas a cumplir con las demandas de extorsión. Las maras obtienen millones de dólares anuales, ganancias que lavan mediante préstamos a tenderos o invirtiendo en microbuses y clubes nocturnos. Estos establecimientos sirven, a su vez, para otras actividades ilícitas, particularmente la extorsión de otros establecimientos y el narcomenudeo (Martínez, 2011).

Miembros de la MS-13 y la Dieciocho han pasado a violar a chicas, perdonando solo a las que tienen algún vínculo con los grupos, como parientes o novias. Estos actos, perpetrados con una crueldad alarmante, se han convertido en una práctica sistemática en centros escolares ubicados en comunidades afectadas por pandillas. En un caso la víctima fue elegida como regalo de cumpleaños y fue violada durante más de tres horas por más de quince pandilleros, algunos de ellos de no más de doce años. Cuando la agonía física hubo terminado, la estudiante fue amenazada con la muerte si rompía su silencio (Valencia, 2011). El poder de las maras, combinado con la impunidad crónica, significa que estos crímenes no suelen reportarse a las autoridades. Más bien, las víctimas simplemente intentan olvidar lo sufrido, y muchas consideran que la violencia es un mal menor en zonas donde el homicidio es una posibilidad diaria.

Por último, las maras han ampliado su influencia sobre muchas escuelas públicas y privadas –particularmente en el área metropolitana de San Salvador– y sobre las barras o grupos estudiantiles en dichas instituciones. Los integrantes de las barras libran batallas en lugares públicos y toman trofeos de sus enemigos. La afiliación a estos grupos es transitoria y por lo general acaba cuando los jóvenes terminan su educación. Estas bandas no mantienen vínculos formales con las pandillas callejeras pero sus miembros suelen residir en barrios marginales y en algunos casos también forman parte de las maras. Ciertos centros escolares sostienen una especie de alianza con la Dieciocho o la Mara Salvatrucha. Básicamente, ambas pandillas determinan a cuáles instituciones pueden acudir los jóvenes. Para un estudiante que vive en territorio de la MS-13, la

decisión de asistir a una escuela asociada con la pandilla rival equivale a una sentencia de muerte.

Cada año decenas de estudiantes son asesinados y los crímenes raras veces se esclarecen. Por lo visto, algunas víctimas mueren a consecuencia de las peleas entre barras y otras son asesinadas por resistir los intentos de reclutamiento de las maras. Otras todavía son matadas simplemente porque viven en una comunidad controlada por la pandilla opuesta a la que ejerce control sobre su escuela (Valencia Caravantes, 2011b). En algunos centros educativos los hijos de pandilleros han comenzado a reproducir la conducta de sus padres, intimidando a sus compañeros de clase e intentando arrancarles su dinero (Sánchez, 2011).

3. LAS MARAS Y EL CRIMEN ORGANIZADO EN LA ACTUALIDAD: ESTUDIOS DE PAÍSES

Debido a su ubicación estratégica, desde hace mucho tiempo Centroamérica ha servido como zona de tránsito para las drogas producidas en Sudamérica y enviadas a Estados Unidos. Sin embargo, esfuerzos de interdicción más efectivos en el Caribe, la narcoguerra en México y dinámicas propias del istmo hicieron que algunas OTD mexicanas expandieran sus operaciones hacia el sur. Los países del triángulo norte en particular se han convertido en escenarios de disputas despiadadas por las rutas de drogas y lugares apetecibles para el almacenamiento de armas y drogas y el lavado de dinero.

El Acuerdo CA-4, que eliminó los trámites migratorios para agilizar la circulación de personas y de mercancías entre Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, hace que estas sean naciones vulnerables al contrabando transfronterizo. Frágiles instituciones estatales, vastos espacios ingobernados, sobre todo en áreas limítrofes y selváticas, la corrupción, una débil supervisión del sistema financiero, una limitada aplicación de la ley así como la pobreza y la desigualdad social permiten que el crimen organizado florezca.

La mayoría de la droga proveniente de Sudamérica llega a Honduras por mar (la costa del Atlántico) o por aire (el selvático departamento de Olancho), para ser trasladada por la zona noroccidental o la costa pacífica de El Salvador a Guatemala o directamente a ese país. En Guatemala los cargamentos pasan por los departamentos orientales de Izabal, Zacapa o Chiquimula y posteriormente por el altiplano de Alta Verapaz o el selvático departamento de Petén para llegar a México. Guatemala es la puerta de acceso a México para los narcóticos procedentes de otras partes de Centroamérica. Además, constituyó el centro de aterrizaje para los narcovuelos antes de que estos aumentaran en Honduras, donde la confusión posterior al golpe en contra del presidente Manuel Zelaya, en 2009 permitió el encono del desgobierno y la inseguridad.

Los actores claves de este paisaje delincuen- cial son las OTD mexicanas y grupos centroame- ricanos, conocidos como transportistas, cuya función principal es la recepción, el acopio y el trasiego de drogas por el istmo. En este panora- ma también se insertan miembros de la MS-13 y la Dieciocho, pero las dinámicas de las pandillas difieren de un país a otro y con ellas varían tam- bién las relaciones entre las maras y las redes del tráfico de droga.

3.1 HONDURAS

En Honduras se ha desarrollado un negocio in- dependiente de transportistas, cuyos integran- tes, nicaragüenses u hondureños en su mayoría, compran la cocaína de grupos colombianos o venezolanos y la trasladan del sur de Centroa- mérica al país. Los primeros trabajan para cual- quiera de las OTD que esté dispuesta a pagar por sus servicios (Bosworth, 2011: 64). En el país es- tán presentes tres organizaciones mexicanas: el cartel de Sinaloa, el del Golfo y los Zetas, grupo formado por desertores del Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales (Gafe), una unidad elite del ejército mexicano. Inicialmente, los Zetas dieron protección al cartel del Golfo, pero la alianza se

enfrió y rompió formalmente en 2010. La banda se independizó y desde entonces ha estado prosiguiendo una amplia gama de actividades criminales, tales como el narcotráfico, el secuestro, el contrabando, el cobro de derecho de piso (cobros que los grupos criminales hacen supuestamente como venta de protección a personas o negocios en las áreas en donde operan) y el robo de petróleo.

Los carteles de Sinaloa y del Golfo iniciaron sus operaciones en Honduras a partir de 2006, reclutando a sicarios locales para brindar seguridad y protección. Con la ruptura entre el cartel del Golfo y los Zetas, los últimos se encargaron de numerosas labores de sus antiguos aliados. Empezaron a expandirse en el país, estableciendo una presencia en la capital industrial San Pedro Sula y en la ciudad portañña La Ceiba, creando redes logísticas en la costa caribeña y adquiriendo tierras (Bosworth, 2011: 69). A diferencia de Guatemala, donde se configuró un mosaico de territorios controlados por distintas OTD, en Honduras cada organización prevalece, en mayor o menor grado, a lo largo y ancho del país. Al mismo tiempo, lograron infiltrar los sistemas políticos y de seguridad.

Las redes criminales subcontratan a pandilleros para tareas muy concretas, tales como la intimidación o eliminación de enemigos y el trasiego o la protección de cargamentos de droga. Por ejemplo, en el caribeño departamento de Atlántida domina un grupo delincuenciaal conocido como los Grillos, cuyo poderío sobrepasa ampliamente el de las pandillas. Dedicada al robo de autos y motocicletas, la extorsión, el secuestro y los quites de droga y dinero del narcotráfico, la banda dispone de grandes recursos y tiene cómplices dentro de la Policía (Valencia Caravantes, 2011a). Contrariamente, el papel de las maras se limita a la distribución y venta local de drogas, la defensa territorial y el cobro de cuotas a otros narcomenudistas en la zona costera. Se dedican a la venta de cocaína y sobre todo de marihuana, la actividad económica más lucrativa que realizan aparte de las extorsiones. Por el momento las maras carecen de fiabilidad y capacidad de coordinación suficientes para tener un papel mayor en el tráfico de drogas (Bosworth, 2011: 70).

Sin embargo, el comercio de narcóticos en Honduras ha visto surgir una serie de otros actores. Por una parte, el país está experimentando un repunte en las mulas extranjeras, a menudo víctimas de la trata de África y Asia oriental que pasan drogas, voluntaria u obligatoriamente, para saldar sus deudas con los traficantes (Bosworth, 2011: 77). Por otra, las comunidades indígenas en la costa atlántica del sureste de Honduras y del noroeste de Nicaragua se dieron cuenta que el negocio de drogas es más rentable que cualquier trabajo a su alcance. Los narcotraficantes han invertido en servicios básicos como salud y educación que el gobierno ha descuidado. Marginadas durante mucho tiempo, estas comunidades valoran los ingresos que derivan del comercio de drogas y evitan cooperar con las autoridades para no perjudicar sus relaciones con las redes delincuenciales (Bosworth, 2011: 81).

3.2 EL SALVADOR

Los Perrones es una banda de narcotraficantes que ha estado operando en el oriente de El Salvador, sobre todo en las ciudades de San Miguel, Usulután y La Unión. Dos de sus miembros fundadores, Reynerio Flores Lazo y José Natividad Luna, *el Chepe Luna*, fueron contrabandistas antes de dedicarse al comercio de drogas. La red almacena la cocaína en depósitos ubicados a lo largo de la costa pacífica de El Salvador, la mezcla con productos lícitos para transportarla después en camiones hacia Guatemala. Los Perrones tienen contactos entre políticos, fiscales y altos jefes policiales, incluido el ex director de la Policía Nacional Civil (PNC) Ricardo Menesses, quien en la actualidad labora junto con otro ex director de la PNC, Mauricio Sandoval, en una empresa de seguridad privada.

La estructura fue considerada desbaratada luego de que sus principales líderes, Reynerio Flores Lazo y Juan María Medrano, *Juan Colorado*, fueran arrestados en 2009. Luna, por su parte, sigue prófugo de la justicia ya que gracias a sus contactos de alto nivel en la Policía salvado-

reña logró evadir un operativo internacional de captura. Numerosos casos contra los principales integrantes de la banda fueron anulados y solo algunos miembros de bajo nivel fueron condenados. A finales de 2011 los Perrones habían recuperado buena parte de su capacidad operativa y establecieron su centro de operaciones en el municipio de Pasaquina, La Unión, departamento que linda con el golfo de Fonseca y el país vecino de Honduras. El hecho de que durante mucho tiempo las investigaciones policiales se enfocaron en los Perrones permitió que otra estructura pudiera crecer y actuar en impunidad.

El cartel de Taxis, radicado en el noroccidente de El Salvador, controla El Caminito o la ruta norteña de la cocaína, una pieza clave en el tráfico de droga entre Honduras y Guatemala. El tramo se extiende desde San Fernando en el departamento de Chalatenango hasta Metapán, ciudad fronteriza con el departamento de Santa Ana y su base de operaciones. Se trata de una estructura horizontalmente integrada y liderada por José Adán Salazar, el *Chepe Diablo*, un empresario con inversiones en los sectores hotelero, ganadero y futbolero, que en coordinación con sus socios maneja diversas redes operativas locales. Los cabecillas trabajan como agentes libres y mantienen complicidades con diputados y alcaldes de todo el espectro político, policías, jueces y fiscales, así como pandilleros.

Dichos actores cumplen distintos papeles. Mientras los policías custodian y transportan la droga, quitan retenes y avisan de operativos, los alcaldes dan permisos de construcción y formalizan negocios, los pandilleros, algunos entrenados militarmente en Guatemala, matan y trafican en mercados locales, los diputados detienen iniciativas de leyes contra la delincuencia organizada, y los jueces y fiscales bloquean los intentos de judicialización de determinados casos (Arauz, Martínez, y Lemus, 2011). En esta red también fue implicado José Luis Tobar Prieto, otro ex director de la PNC.

No obstante, ciertas clicas han logrado abrirse un nicho en niveles superiores del comercio

de droga. Una de estas excepciones corresponde a Moris Alexander Bercian, *el Barney*, líder de La Normandy. La clíca de la MS-13 ha incrementado su control sobre la distribución y venta local de drogas a lo largo de la costa pacífica de El Salvador, sobre todo en los departamentos de Sonsonate y La Libertad. Sin embargo, Bercian no recurrió a sus compañeros de pandilla para formar un grupo criminal, sino que aprovechó la empresa de transporte de su padre para entrar en el negocio de la droga (Dudley, 2011b).

Otro caso es el de una clíca de la MS-13 que está asociada al cartel de Taxis y desde su base en el municipio de Nueva Concepción domina gran parte de la zona norte de Chalatenango. José Misael Cisneros Rodríguez, *Medio Millón*, integra, junto con su padre, ya fallecido, y hermanos una estructura de narcos. Sin pertenecer oficialmente a la clíca Fulton Locos Salvatrucha, Cisneros Rodríguez había acumulado poder y mandaba dentro de ese conjunto de pandilleros (*La Prensa Gráfica*, 2012). El grupo se destaca no solo por su tamaño y su poder de fuego, sino que su control territorial le permitió participar del negocio. Trafica cocaína, abastece de armas a pandilleros de la zona y tiene relaciones con los mandos locales de la PNC (Arauz, Martínez y Lemus, 2011). *Medio Millón*, por su parte, fue arrestado en mayo de 2012.

Según la policía salvadoreña (Dudley, 2011b), las maras como tales no son lo suficientemente sofisticadas y disciplinadas para asumir un mayor papel en el comercio de droga. No forman parte de las redes del tráfico de narcóticos mucho menos tienen la capacidad de crear y dirigir sus propias estructuras de tráfico de drogas, debido a que entre y dentro de las pandillas existe una gran variedad operativa. Algunas clicas se destacan por su alto nivel de organización y disciplina, sus características empresariales y su riqueza acumulada; otras muestran ser más desorganizadas y violentas.

La participación de pandilleros se limita más bien a la distribución y venta local de drogas, notablemente el crack, la cocaína y la ma-

rihuana. En algunas clicas dichas actividades representan una opción personal, en otros casos clicas enteras entraron al negocio y utilizan las ganancias para el sustento del grupo (Carranza, 2005: 198). De hecho, en el área metropolitana de San Salvador el narcomenudeo ni siquiera es monopolio de los pandilleros, sino que involucra a una serie de actores de diferente índole y motivos. En distintas comunidades de ella la venta de drogas se da desde casas, tiendas de fachada o mesones (sitios donde los clientes compran y consumen los productos), e incluso por entrega a domicilio. Los vendedores, quienes reciben las drogas de los mayoristas, incluyen madres solteras o familias enteras que carecen de medios de subsistencia, personas que buscan una manera fácil de obtener dinero, consumidores que utilizan la venta como una forma de financiar su vicio e integrantes tanto de la Dieciocho como de la MS-13 (Fundasalva, 2004: 34-35). Si operan en territorios controlados por las pandillas, los vendedores independientes pagan una cuota a la clicca. En todo caso, las actividades narcóticas pueden prosperar, porque los agentes policiales están mal pagados y a cambio de una mordida a menudo hacen la vista gorda o alertan de los operativos.

3.3 GUATEMALA

Tradicionalmente, el narcotráfico en Guatemala ha estado en manos de familias locales. Durante mucho tiempo dominaron los Mendozas, los Lorenzanas y los Leones, aun cuando han crecido otras organizaciones familiares tales como los Zarceños en la costa del Pacífico, los Ponces en el oriente, y la red Chamalé en el suroccidente del país. Los Mendozas, por ejemplo, se han establecido como inversionistas y terratenientes en Izabal y el Petén. Tienen negocios lícitos, incluidas empresas de transporte y de construcción, un equipo de fútbol y gasolineras. Miembros de la familia hasta se desempeñan como voluntarios (ICG, 2011b: 18-19). Los Lorenzanas, por su parte, mantienen su dominio en el altiplano y a lo largo de la frontera con Honduras. El clan

posee múltiples negocios legítimos, tales como una compañía exportadora de fruta y empresas de construcción que han ganado lucrativas licitaciones del estado (ICG, 2011b: 13).

Los grupos guatemaltecos son socios de los carteles de Sinaloa o del Golfo y en algunos casos presuntamente se lucran también de la prostitución y la trata de personas para la explotación sexual (ICG, 2011b: 14). Característicamente, las redes locales evitan actos de violencia que puedan perjudicar sus actividades y cultivan una base social en sus comunidades que les protegerá de la policía y de sus rivales. Reparten regalos, financian obras públicas como escuelas o iglesias y ofrecen asistencia a los más necesitados (ICG, 2011b: 14). No sorprende que en las zonas marcadas por el narcotráfico muchos niños queden impresionados por el estilo suntuoso de los delincuentes y los vean como sus modelos a imitar (ICG, 2011b: 14).

Los traficantes guatemaltecos tienen informantes en el gobierno, el sector privado, el aparato policial y hasta en la sociedad civil. Además, se supone que son importantes financiadores de las candidaturas políticas locales y nacionales (ICG, 2011b: 20). Mantienen sus cuadros de sicarios, hacen cumplir acuerdos mediante la fuerza y se adueñan de tierras bajo presión. Sin embargo, los grupos guatemaltecos no exhiben los niveles de violencia que caracterizan a otro actor clave en ese país centroamericano, los Zetas.

Este grupo de antiguos soldados de elite inició sus avances en territorio guatemalteco en 2008 cuando, a petición de traficantes locales, llegaron a eliminar a Juan José, *Juancho*, León, cuya familia se robaba cargamentos de drogas de otras organizaciones. Después de cumplir su misión, los Zetas establecieron su cuartel general en Cobán, Alta Verapaz, y empezaron a disputarse el control de las rutas de drogas con las redes guatemaltecas. Desde el altiplano se han extendido en el Petén y buscan imponerse en departamentos fronterizos en el oriente y occidente de Guatemala. Con base en sus antecedentes profesionales han logrado establecer su dominio

territorial mediante tácticas militares, armamento pesado y la recolección de inteligencia, y con ello cobrar el derecho de piso por las actividades criminales que se desarrollan en sus territorios.

El núcleo de los Zetas en Guatemala parece estar formado por ciudadanos guatemaltecos. Asimismo, han reclutado a ex kaibiles (soldados de élite del ejército guatemalteco), pero también a personal de empresas privadas de seguridad, dirigidas en su mayoría por antiguos oficiales de las Fuerzas Armadas (Dudley, 2011b: 33; ICG, 2011b: 4-5). De hecho, los Zetas prefieren ex militares a pandilleros, porque los primeros poseen un sólido entrenamiento, conocimientos de armas y un entendimiento de jerarquías (Dudley, 2011a). Además, se han juntado con un grupo guatemalteco conocido como Los Chulamicos, que les suministra armas, vehículos, casas de seguridad y sicarios (Dudley, 2011a). Aparte de sobornar a policías, fiscales y políticos, los Zetas cuentan con una red de halcones o informantes que incluye desde mendigos hasta trabajadores sexuales, limpiabotas y taxistas (Dudley, 2011a).

Como en los demás países del triángulo norte, las actividades narcóticas de las maras suelen reducirse al nivel local, pero el panorama resultante no es homogéneo. El barrio El Gallito, ubicado en la zona 3 de la ciudad de Guatemala y un importante centro de acopio y distribución de droga, está plenamente controlado por pandillas en detrimento de los tradicionales narcotraficantes. Sin embargo, en otros lugares las maras fueron relegadas a un papel marginal, si no expulsadas, ya que los narcotraficantes no solo brindan seguridad a sus bases sociales, sino que también desalojan a delincuentes cuyo accionar pudiera llamar la atención policial. Fue el caso en la colonia Primero de Julio que empezó siendo un proyecto de vivienda pública para personas de clase baja antes de convertirse en uno de los barrios más densamente poblados en el área metropolitana de la capital y un centro de distribución de drogas.

Las políticas neoliberales implementadas en Guatemala tuvieron como consecuencia la infor-

malización de la economía local, el incremento en la violencia cotidiana y el comercio de narcóticos, así como la formación de pandillas. Dadas las pocas opciones laborales viables, los jóvenes en particular se involucran a menudo en actividades ilícitas, tales como el contrabando, el narcomenudeo, la falsificación de documentos, la venta de objetos robados, el secuestro, el robo y la prostitución. Hoy día el mundo criminal de la Primero de Julio comprende a narcotraficantes, pandilleros y delincuentes comunes, quienes se entremezclan en formas complejas. Los narcos, conocidos por los residentes y hasta amigos de algunos de ellos, han alcanzado cierto estatus social, según lo demuestran su buen vestir, coches, celulares y su gusto por la comida exquisita. Contrariamente, los pandilleros viven en zonas marginales y laboran únicamente como sicarios o vendedores de droga (Camus, 2011: 57-58). Antes muy involucrados en la extorsión, los pandilleros tuvieron que reducir sus actividades criminales para no alterar la relación entre los narcotraficantes y la población. Algo parecido sucedió en los departamentos de Alta Verapaz, San Marcos, Zacapa y Chiquimula, donde las maras no pudieron prosperar ya que su manera de operar chocó con la de los narcotraficantes (Arauz, Martínez, y Lemus, 2011; Gutiérrez, 2010).

3.4 MÉXICO

México tiene un problema de pandillas callejeras en sus fronteras con Estados Unidos y Guatemala que no suele reconocerse de manera explícita. Mientras en la frontera sur las bandas juveniles están más asociadas al tráfico humano, en el norte se vinculan más al narcotráfico. Sin embargo, los datos oficiales sobre el número de pandilleros y sus actividades son contradictorios si no ausentes. Por ejemplo, la Procuraduría General de la República ha afirmado, inverosímilmente, que la MS-13 ha entrenado a integrantes de los Zetas y de otra OTD en métodos tan brutales como los descabezamientos y las mutilaciones para que pudieran aterrorizar a sus rivales. Los estudios académicos, por su parte, se enfocan

generalmente en las culturas juveniles, más que en las pandillas callejeras. Por lo tanto, las investigaciones sobre el mundo pandilleril en México y la manera en que el crimen organizado ha configurado su evolución son indispensables.

3.4.1 LA FRONTERA SUR

Cada año, miles de migrantes, en su mayoría del Triángulo Norte de Centroamérica, transitan por México de forma irregular. Muchos huyen de la pobreza y la violencia, pero también recorren el país cada vez más menores de edad que esperan reunirse con su familia en Estados Unidos. Con pocos recursos y buscando evitar los retenes de migración, los migrantes emprenden un viaje clandestino y arriesgado en medios de transporte como el ferrocarril de carga, conocido como la Bestia, o camiones de doble fondo. Mientras tanto, el cierre progresivo de la frontera México-Estados Unidos ha obligado a los migrantes a pasar por zonas más inhóspitas y peligrosas. Tienen a su disposición una serie de caminos, pero por lo general los centroamericanos toman la ruta más corta e insegura. Así, se encuentran atravesando los estados de Tabasco, Veracruz y Tamaulipas, todos ubicados en territorio dominado por los Zetas.

La historia de las maras en México se remonta a mediados de los noventa, cuando clicas de la MS-13 y la Dieciocho se asentaron en zonas fronterizas del sur (CNDH, 2008). Sin embargo, empezaron a llegar masivamente cuando la aprobación de las leyes antipandillas en Honduras y El Salvador en 2003 dispersó a algunos pandilleros en la región. Pandilleros que solían radicarse en el estado de Chiapas, aunque luego los acompañaron jóvenes mexicanos quienes empezaron a imitar el fenómeno centroamericano y llegaron a constituir con el tiempo la mayoría de integrantes de las maras en México. Los pandilleros crearon su centro de operación en la ruta del ferrocarril Chiapas-Mayab, donde asaltaban a los migrantes indocumentados (CNDH, 2008). Sin embargo, su negocio se deshizo cuando el huracán Stan arrasó esas tierras en 2005 y destruyó gran parte de las vías férreas.

Los secuestros masivos de migrantes aumentaron sustancialmente a partir de 2007, cuando los Zetas incursionaron en este nicho delictivo. Al principio cobraban solo a los coyotes que se rehusaban pagar el derecho de piso, pero una vez que tenían a los migrantes en resguardo, exigieron rescates a sus familiares. La actividad se les hizo costumbre y pronto empezaron a plagiar a grupos de migrantes que viajaban solos (Martínez, 2010: 106-107), llevándolos a casas de seguridad donde les extraen, bajo tortura, los números de teléfono de sus parientes en Estados Unidos, quienes se ven obligados a pagar, mediante depósito rápido, montos que oscilan entre 1.500 y 10.000 dólares por persona.

Hasta ahora la magnitud del secuestro de migrantes en México sigue siendo desconocida. Sin embargo, según investigaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, entre septiembre de 2008 y febrero de 2009 hubo 9.758 víctimas (CNDH, 2009: 9), mientras entre abril y septiembre de 2010 este organismo documentó un total de 214 eventos de secuestro, de los que resultaron 11.333 víctimas (CNDH, 2011: 26). Debido a la naturaleza del delito y a las pocas denuncias que se efectúan, es probable que la cifra negra sea más elevada. Por ser una actividad muy lucrativa, que además no cuenta con atención por parte de las autoridades mexicanas, los secuestros de migrantes parecen ir en aumento. Aunque los Zetas son los protagonistas de este crimen, están fuertemente coludidos con agentes del estado (policías y agentes de migración) y cuentan con el apoyo de otros delincuentes así como de pandilleros.

3.4.2 LA FRONTERA NORTE

La ofensiva del estado mexicano contra las OTD llevó a estas organizaciones a recurrir a tácticas más agresivas para controlar la frontera del suroeste de Estados Unidos, principal puerta de acceso al mercado de droga norteamericano. Las OTD contratan a pandillas callejeras radicadas en la zona fronteriza para determinadas operaciones, sobre

todo en California y Texas (NGIC, 2011). La actividad pandilleril parece muy extendida en Tijuana, Nuevo Laredo y, sobre todo, en Ciudad Juárez, aunque los distintos grupos exhiben niveles variados de participación criminal. En la ciudad chihuahuense, algunas pandillas han establecido alianzas con el crimen organizado, mientras que otras proporcionan servicios muy concretos como el trasiego de drogas y armas así como asesinatos. En la frontera norte es notable cómo la presencia del crimen organizado ha influido en las pandillas, haciendo que dejaran de pelear por territorios e identidad para servir como peones pagados (USAID, 2006: 111). De hecho, hay pandillas generacionales o grupos que han existido durante más de cuarenta años.

4. POLÍTICAS ACTUALES CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO Y LAS PANDILLAS EN CENTROAMÉRICA

Los gobiernos del Triángulo Norte, en mayor o menor medida, han mostrado cierta voluntad de enfrentar al crimen organizado y las pandillas callejeras. La lucha contra la delincuencia se ve entorpecida por la falta de recursos y el impacto de eventos políticos domésticos y regionales. Todas las administraciones han reconocido la necesidad de cooperar y compartir información, pero los países han privilegiado la participación militar en tareas de seguridad pública y la lucha contra el crimen organizado. Es notable la poca atención que se ha dado a programas de prevención y rehabilitación así como al desarrollo social en comunidades abandonadas.

4.1 LA POLÍTICA DE HONDURAS

Durante su campaña política, Manuel Zelaya (2006-2009) criticó los planes de cero tolerancia implementados por la administración de Ricardo Maduro (2002-2006) y ofreció un enfoque alternativo, lo que contrastó con la oferta electoral de su contrincante Porfirio Lobo, quien prometió

mano dura contra las maras y el crimen organizado. En última instancia, las prioridades del presidente se enfocaron en asuntos políticos, y la resultante desatención a la seguridad permitió el crecimiento de la corrupción y la delincuencia organizada.

Zelaya tomó medidas económicas y políticas, incluido un referendo que hubiera permitido la modificación de la Constitución, medidas que indignaron a los tradicionales grupos de poder en Honduras. La situación se volvió cada vez más conflictiva y en junio de 2009 los militares pusieron a Zelaya en un avión rumbo al exilio. Roberto Micheletti fue nombrado presidente de facto, pero el golpe de estado fue ampliamente condenado y muchos países cortaron sus lazos militares, políticos y económicos. Honduras había entrado en una grave crisis política y la lucha contra el crimen organizado se descuidó por completo. Por una parte, los recursos domésticos se utilizaron para reprimir a los manifestantes y para sellar las fronteras al reingreso de Zelaya. Por otra, el aislamiento internacional, pensado para ejercer presión sobre el gobierno interino, restó valiosos fondos de la lucha contra la delincuencia organizada.

En las elecciones presidenciales de 2009 triunfó Porfirio Lobo (2010-), cuya administración ha dado prioridad a la seguridad, sobre todo al combate al crimen organizado y las pandillas. El presidente autorizó la participación castrense en tareas de seguridad pública, dándoles a los militares la facultad de buscar delincuentes e investigar ciertos hechos delictivos. Además, Lobo ordenó el despliegue de dos mil soldados en la costa atlántica para la interdicción de armas y drogas. El congreso hondureño, por su parte, adoptó un decreto que le otorga a las Fuerzas Armadas un mayor papel en operaciones policiales en contra del crimen organizado y las pandillas.

Estos acontecimientos reflejan una tendencia más amplia hacia la participación militar en la lucha contra el crimen en Centroamérica. Asimismo, coinciden con el apoyo estadounidense a la participación de las fuerzas armadas latinoam-

americanas en papeles internos de seguridad contra las “amenazas no tradicionales”, tales como el crimen organizado y las pandillas callejeras. Sin embargo, la participación del ejército en tareas de seguridad pública implica una serie de riesgos. Primero, los soldados están entrenados para derrotar a un enemigo, no para recabar evidencias, interrogar a sospechosos y testigos, y para proteger a la población con un mínimo de fuerza. Dadas la lógica y la potencia de fuego de los militares, su participación en tareas policiales a menudo lleva a abusos (Wolf, 2012b).

Segundo, su participación en el combate al narcotráfico los expone a la penetración potencial por organizaciones criminales. Aunque a las fuerzas armadas se les pide con frecuencia que sustituyan a policías corruptas, no son inmunes a la corrupción, ya que los salarios de los militares difícilmente pueden competir con el poderío económico del crimen organizado. Las posibilidades de que la corrupción se extienda dentro de las fuerzas armadas son muy altas (Wolf, 2012c).

Tercero, la participación militar en la lucha antidelincuencial absorbe recursos que se necesitan para fortalecer el aparato de seguridad y justicia. Mientras las fuerzas armadas intervienen para compensar las deficiencias policiales, los gobiernos pueden carecer de voluntad política para invertir en que la aplicación de la ley sea más eficaz. Las debilidades del sector, a su vez, hacen que las fuerzas armadas continúen su papel en la seguridad interna.

Es posible que los actuales esfuerzos logren reducir de alguna manera el crimen y la violencia, pero la gravedad del problema heredado por la administración Lobo dificulta su labor. Además, la lucha contra las pandillas y la delincuencia organizada está siendo obstaculizada por una crisis presupuestal. Actualmente, el gobierno apenas puede pagar los gastos más esenciales, tales como salarios, pensiones y servicios básicos, mucho menos invertir en el personal, equipamiento y la tecnología que requieren los sistemas policial y de justicia. El corolario es que este déficit hace necesaria la participación de

las fuerzas armadas, ya que la institución cuenta con los recursos humanos y logísticos que faltan en las agencias civiles.

4.2 LA POLÍTICA DE EL SALVADOR

En las elecciones presidenciales de 2009 resultó electo el reconocido ex periodista Mauricio Funes, quien había hecho una alianza electoral con la antigua guerrilla, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Reconociendo el fracaso de la política de mano dura, el gobierno de Funes ofreció enfrentar el crimen de una manera integral mediante cinco componentes: el control del delito; la prevención social; la rehabilitación y la reinserción; la atención a víctimas; y la reforma institucional y legal. Sin embargo, su Política nacional de justicia, seguridad pública y convivencia no cuenta con la financiación suficiente debido a que encontró vacías las arcas del estado, a consecuencia de una baja tasa de impuestos, altos niveles de deudas y la corrupción de administraciones anteriores.

Menos de seis meses después de iniciar su mandato, el presidente Funes debió afrontar el crecimiento de la tasa de homicidios y acusaciones de incompetencia gubernamental lanzadas por el principal partido de derecha, el sector privado y los grandes medios de comunicación. En respuesta a estas presiones, en gran parte motivadas políticamente, Funes ordenó el despliegue del ejército. De hecho, desde 1993 las Fuerzas Armadas apoyaban a las patrullas disuasivas. Aunque la participación militar en la seguridad pública nunca contribuyó a la reducción de las tasas de crimen, la población salvadoreña aprueba estas actividades. El gobierno de Funes aumentó el número de tropas en tareas de seguridad pública y les concedió mayores atribuciones que las administraciones anteriores. Actualmente, las Fuerzas Armadas apoyan el patrullaje policial en las comunidades más peligrosas, guardan los puntos ciegos fronterizos para frenar el contrabando y custodian los perímetros carcelarios para evitar la introducción de celulares y

otros objetos ilícitos en los centros penales (Wolf, 2012c).

La quema de un microbús en junio de 2010 por miembros de la Dieciocho en el municipio de Mejicanos, incidente en que murieron calcinados diecisiete pasajeros, llevó al presidente Funes a promover la aprobación de una ley de proscripción de maras, pandillas, agrupaciones, asociaciones y organizaciones de naturaleza criminal. Como medida de protesta las maras hicieron amenazas que paralizaron el transporte público durante tres días pero no lograron evitar la ratificación de un nuevo estatuto antipandillas. En todo caso, dicho instrumento resultó ser innecesario, por constituir una ley administrativa que no hace más que remitir a la legislación penal existente. Poco después se anunció también la creación de una ley especial de retiro y rehabilitación de miembros de pandillas, maras, agrupaciones y organizaciones de naturaleza criminal, que hasta la fecha no se ha materializado. De hecho, la rehabilitación y la reinserción social es el enfoque por el que menos se ha apostado.

Por el lado positivo, la administración Funes inició esfuerzos dirigidos a extirpar la corrupción policial y carcelaria y a mejorar la gestión penitenciaria mediante el monitoreo de video de las cárceles, el funcionamiento de la escuela penitenciaria, la actualización de los expedientes de la población interna, la depuración del personal penitenciario, la creación de granjas penitenciarias, así como de cooperativas de producción para personas en fase de confianza, semi libertad y ex privados de libertad. Además, mientras el gobierno está trabajando por intensificar el apoyo a las víctimas y fortalecer la prevención social, la PNC ha estado mejorando sus investigaciones y la policía de comunidad.

En marzo de 2012 se dio a conocer una tregua o pacto de no agresión entre la MS-13 y la Dieciocho, que ha servido para retomar las medidas alternativas que fueron dejadas de lado durante la primera mitad del mandato de Funes. El acuerdo parece obedecer a una estrategia del general retirado y ex ministro de Defensa David

Munguía Payés, quien como ministro de Justicia y Seguridad Pública había prometido la reducción drástica en los asesinatos. En los últimos meses, aunque las extorsiones se han mantenido estables, los homicidios bajaron 60% y las pandillas se comprometieron a cesar el reclutamiento de adolescentes, suprimir las agresiones contra mujeres y realizar un desarme parcial. Sin embargo, la tregua ha estado plagada de opacidad. Hasta la fecha no se conoce quiénes participaron en las negociaciones, a qué se comprometieron las partes, cuál es la participación real del gobierno ni qué tan sostenible es la tregua decretada entre las pandillas. Una conclusión más que preocupante es que el descenso en los homicidios es producto de un arreglo entre las pandillas y no de una política eficaz de seguridad pública. Antes que nada las maras han demostrado ser hábiles actores políticos.

Un aporte potencialmente valioso a la lucha contra el crimen organizado y las pandillas lo constituye el Asocio para el crecimiento, iniciativa bilateral de cinco años lanzada por la administración del presidente Barack Obama (2009-) en 2011 y que busca remover los obstáculos al desarrollo económico en El Salvador, siendo las dos barreras más críticas la baja productividad así como el crimen y la inseguridad. En lugar de inyectar más fondos, tal como sucede con los programas de seguridad regional, el énfasis está en la transferencia de conocimientos. En cuanto a la delincuencia, la iniciativa prevé el fortalecimiento de las instituciones de seguridad y justicia así como la prevención social. En la primera área se busca robustecer la policía comunitaria. Un proyecto modelo ha sido instituido en cinco municipios, pero queda por ver si estas prácticas se pueden consolidar en todo el país.

La segunda área comprende la provisión de capacitación técnica y la creación de empleos para evitar que jóvenes en riesgo entren en las pandillas. Mientras Estados Unidos intenta forjar alianzas con el sector privado, el gobierno salvadoreño propone crear Parques especiales de inserción laboral y cultura de paz, donde haya oportunidades laborales. Sin embargo, aún no se

sabe cuáles empresas estarían dispuestas a contratar a los jóvenes ni cómo pretende el gobierno financiar su proyecto. Si estas medidas se implementan con cierto éxito, marcarían una ruptura con los planes represivos que han prevalecido en El Salvador. Sin embargo, aún es prematuro determinar el impacto del Asocio para el crecimiento.

4.3 LA POLÍTICA DE GUATEMALA

En respuesta a la rápida expansión de los Zetas, el presidente Álvaro Colom (2008-2012), de la centroizquierdista Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), declaró estado de sitio en Alta Verapaz y el Petén. Los decretos autorizaron a los militares a realizar registros sin orden judicial, confiscar armas, limitar las libertades de asociación y movimiento así como arrestar a sospechosos. Las medidas, celebradas por el gobierno, resultaron ser inefectivas ya que los Zetas volvieron a las mencionadas áreas, con un menor perfil.

Por otra parte, Colom nombró a finales de 2010 a Claudia Paz y Paz como nueva fiscal General para un periodo de cuatro años. Su antecesor, Conrado Reyes, había sido suspendido por la Corte de Constitucionalidad luego de que fuera acusado de tener vínculos con grupos del crimen organizado. Paz y Paz, destacada abogada y defensora de los derechos humanos, introdujo una nueva estrategia contra el crimen organizado enfocada en dismantelar redes criminales más que arrestar sus integrantes de bajo nivel. Bajo su liderazgo, el Ministerio Público ha mostrado determinación de arrestar a narcotraficantes de alto perfil y de enjuiciar a prominentes políticos, tales como el ex presidente Alfonso Portillo (2000-2004), quien fue arrestado, extraditado y procesado por malversación de fondos. Los esfuerzos investigativos parecen rendir frutos, ya que la tasa de homicidios ha descendido ligeramente y los niveles de impunidad para crímenes serios también declinaron. No obstante, quizá la iniciativa más prometedora durante la administración Colom fue la creación de una Comisión nacional

de la reforma policial encargada de mejorar la capacidad investigativa, la prevención del delito así como la profesionalización y el control interno de la Policía, cuya labor se espera continúe durante la actual administración.

El general retirado Otto Pérez Molina (2012-), del derechista Partido Patriota, ofreció en su campaña mano dura contra el crimen. Una de sus principales apuestas hasta la fecha ha sido la participación castrense en la lucha contra la delincuencia y el narcotráfico. Un ex kaibil que cuenta con una amplia experiencia como comandante militar y como director de inteligencia militar, Pérez Molina ha ordenado el despliegue de tropas para que patrullen en zonas altamente delictivas, establezcan retenes y brinden apoyo logístico y de inteligencia a las recién creadas fuerzas de tarea anticrimen. Dichos equipos comprenden a policías, soldados, oficiales de inteligencia civil y militar, fiscales, así como a oficiales de derechos humanos, quienes persiguen delitos como el hurto de vehículos, la extorsión, el secuestro, la violencia contra mujeres y el narcotráfico. Asimismo, el gobierno creó nuevas brigadas militares que combatirán el crimen y el narcotráfico en el Petén, los departamentos fronterizos San Marcos e Izabal así como el municipio de San Juan Sacatepéquez en las afueras de la ciudad de Guatemala.

Inesperadamente, el presidente declaró también que el consumo de drogas debería ser considerado un asunto de salud pública y se pronunció a favor de la legalización gradual y regulada de las drogas en todo el hemisferio. Mientras el gobierno de Pérez Molina insiste en la necesidad de encontrar alternativas a la guerra contra las drogas, Estados Unidos afirma que su descriminalización llevaría a las redes criminales a dedicarse a otras actividades ilícitas. El Salvador, Honduras y Nicaragua tampoco se entusiasmaron con la propuesta de Pérez Molina, apoyando más bien el continuo combate regional al narcotráfico. Sin embargo, Costa Rica, Guatemala y Panamá acordaron seguir discutiendo una serie de ideas, tales como la despenalización de drogas bajo determinadas condiciones, la creación de un tribunal penal regional que maneje casos de

narcotráfico y una recompensa de parte de países consumidores de drogas por cargamentos incautados en Centroamérica y por la destrucción de plantas de opio y marihuana (Taft-Morales, 2012: 13).

Por último, y bajo los auspicios de las Naciones Unidas, en 2007 se estableció la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig), para determinar la naturaleza, estructura, fuentes de financiamiento y *modus operandi* de las estructuras clandestinas y sus relaciones con el estado y otros sectores de la sociedad. La creación de ese organismo había experimentado varios retrasos, pero el brutal asesinato de tres miembros salvadoreños del Parlamento Centroamericano (Parlacen), ocurrido en febrero de 2007 en suelo guatemalteco, replanteó la necesidad de desmantelar las estructuras del crimen organizado y su influencia sobre el estado. Según parece, el triple homicidio estuvo asociado al narcotráfico y fue perpetrado por elementos criminales de la policía guatemalteca (Beltrán, 2007: 1). El incidente aceleró la creación de la Cicig, entidad que colabora con el Ministerio Público y la Policía en la construcción de casos judiciales, proporciona asistencia técnica en la investigación y persecución penal, promueve reformas legales e institucionales y asiste al gobierno en la instauración de controles de confianza. El trabajo de la Comisión se ha visto frustrado por los intereses personales de oficiales corruptos de seguridad y justicia, pero el organismo representa un experimento único para enfrentar la corrupción, el crimen organizado y la impunidad en Guatemala. A fin de cuentas, su impacto dependerá de la voluntad política del gobierno para fortalecer las instituciones de seguridad y justicia y desmantelar los grupos clandestinos.

4.4 LAS POLÍTICAS REGIONALES

El Sistema de Integración Centroamericana (Sica) constituye uno de los principales foros para tratar asuntos de seguridad. Sin embargo, aunque los gobiernos en la subregión concuerdan en la necesidad de cooperar y acercarse conjuntamente

a los donantes, siguen discrepando en la definición de las amenazas y la mejor manera de enfrentarlas. En 2007, los estados miembros del Sica, junto con México, adoptaron una estrategia que identificó ocho retos de seguridad, incluido el crimen organizado, el narcotráfico, el terrorismo, las pandillas callejeras, el tráfico de armas pequeñas, los homicidios, los deportados con antecedentes criminales y la corrupción. El organismo regional revisó dicho plan, de tal manera que se enfoca en Centroamérica, prioriza pocas iniciativas e incluye a nuevas amenazas de seguridad. El documento fue presentado en una conferencia de donantes en Guatemala en junio de 2011, dando vía a que las entidades donatarias revisen propuestas de proyectos en las áreas del combate al crimen, el fortalecimiento institucional, la prevención de la violencia, así como la rehabilitación y los centros penales (Meyer y Ribando Seelke, 2012: 19). Queda por verse si los donantes ajustan su ayuda a las prioridades de Centroamérica y quien se encargará de recibir los fondos e implementar los proyectos.

La Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (Carsi, sigla en inglés), creada por Estados Unidos en 2008 como parte de la Iniciativa Mérida, constituye un programa de asistencia de seguridad para los siete países de Centroamérica. Constituida como programa independiente en 2010, busca fortalecer la capacidad de las instituciones estatales para enfrentar problemas de seguridad así como las condiciones económicas y sociales en las que tienen sus raíces. El enfoque está en la interdicción de narcóticos y el debilitamiento de las redes criminales transnacionales. Sus principales objetivos son la creación de calles seguras; la interrupción del movimiento de personas y contrabando; el apoyo al establecimiento de gobiernos que rinden cuentas y de una presencia del estado y de seguridad en comunidades vulnerables; y la promoción de mayores niveles de cooperación en seguridad y justicia.

La Carsi apoya programas de prevención locales dirigidos a reducir el consumo de drogas y a brindar oportunidades educativas, vocacionales

y recreativas a jóvenes en riesgo. Por ejemplo, la Alianza joven regional, patrocinada por el Sica y la USAID e implementada en Honduras, El Salvador y Guatemala, se enmarca en la estrategia de Estados Unidos para combatir las pandillas criminales de Centroamérica y México, que desarrolla las actividades antipandillas en cinco áreas: la diplomacia, la repatriación, la aplicación de la ley, la intensificación de capacidades y la prevención.

No obstante, la Carsi parece más bien orientada a la aplicación de la ley. Proporciona equipamiento, entrenamiento y asistencia técnica para fortalecer la capacidad de las instituciones de seguridad y justicia para enfrentar amenazas criminales y reducir la impunidad. En particular se espera mejorar las capacidades de los fiscales, optimizar la gestión de los tribunales, facilitar la coordinación entre distintas dependencias, así como cualificar las academias policiales y mejorar la gestión penitenciaria. La iniciativa apoya también a unidades policiales especializadas, como el Centro antipandillas transnacional (CAT) que reúne a policías centroamericanos y agentes de la Oficina federal de investigación (FBI: Federal Bureau of Investigation) para investigar y dismantelar las redes del crimen organizado y las pandillas Dieciocho y MS-13. El organismo empezó a operar en El Salvador en 2007 y luego se expandió a Guatemala y Honduras. Asimismo, la Carsi contribuye a financiar la Academia internacional para el cumplimiento de la ley (Ilea) en El Salvador, establecida en 2005 para ofrecer capacitación generalizada en la aplicación de la ley e instrucción especializada para policías, fiscales y jueces. Los cursos tratan asuntos como las pandillas callejeras, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y el manejo de la escena del crimen.

En términos generales, la Carsi costea capacitación y equipamiento, pero no incluye fondos para apoyar la reforma policial en la región, a pesar de que la corrupción representa un importante obstáculo en la lucha contra el crimen y la violencia. Además, la iniciativa provee relativamente pocos recursos y sufre de falta de trans-

parencia. Aunque la ayuda brindada aumentó a lo largo de los años, sigue siendo insuficiente dada la magnitud de los problemas (Meyer y Ribando Seelke, 2012: 29). Quizá lo mejor que se pueda esperar de la Carsi es que permita poner en marcha algunos proyectos piloto que demuestren maneras efectivas de prevenir y reducir el crimen y la violencia. Con respecto a la transparencia, es preocupante el lento reembolso de los fondos y la falta de información de parte del Departamento de Estado de Estados Unidos sobre el estado de los dineros (Meyer y Ribando Seelke, 2012: 28). De lo contrario, será difícil evaluar los avances en la implementación de la Carsi y lo apropiado que sean las prioridades de financiación. Por último, sería importante que Estados Unidos no solo ofreciera asistencia de seguridad a otros países para evitar que amenazas percibidas de seguridad lleguen a territorio estadounidense, sino también enfrentara los aspectos de cosecha propia en asuntos como las pandillas y el narcotráfico.

5. CONCLUSIÓN

Las maras han sido ligadas con mucha frecuencia a la delincuencia organizada y hasta pintadas como grupos del crimen organizado. Si bien las pandillas MS-13 y Dieciocho fortalecieron sus estructuras y profesionalizaron su actuar delictivo, gracias en gran parte a las políticas represivas empleadas en su contra, no han desarrollado vínculos sistémicos con el crimen organizado ni se han convertido en un componente de ese fenómeno. Aunque individualmente y en las clicas la participación criminal se haya intensificado cuantitativa y cualitativamente, los integrantes de las maras le sirven a la delincuencia organizada para tareas puntuales y de menor rango, tales como la protección de cargamentos de droga o el sicariato.

En cuanto al narcotráfico, el análisis por país demostró que el panorama local y nacional es más variado y complejo de lo que suele suponerse. Mientras algunos líderes o clicas se han involucrado en el comercio de drogas de

una manera bastante significativa, en la mayoría de los casos los pandilleros suelen limitarse al narcomenudeo. Asimismo, el diagnóstico reveló que las actividades de drogas cuentan con la participación de una amplia gama de actores, muchos de quienes han experimentado una aguda marginalización social. Aún existen diferencias cualitativas notables entre las maras y el crimen organizado, tales como la naturaleza de su participación criminal, sus relaciones con las instituciones del estado y otros sectores de la sociedad, el objetivo de las maras y su rango de edad. Existen estructuras más poderosas y sofisticadas que las pandillas que necesitan desmantelarse para hacer frente a la corrupción, la delincuencia organizada y la impunidad.

Queda evidenciado que las políticas meramente represivas son inefectivas y de hecho pueden empeorar los problemas de crimen y violencia que pretenden solucionar. En este sentido, la participación militar en tareas de seguridad pública y en la lucha contra el crimen organizado parece inapropiada debido a los posibles abusos e incremento en la corrupción institucional. Más bien pueda quitar mérito a la necesidad de fortalecer los sistemas policiales y de justicia. La cooperación transnacional dirigida a enfrentar amenazas de seguridad compartidas es necesaria y oportuna, pero no sustituye a los esfuerzos domésticos. Es preciso un mayor enfoque en la reforma policial, la lucha contra la corrupción, la prevención y la rehabilitación, así como la reconstrucción del tejido social en comunidades lastimadas por muchos años de violencia. Parece especialmente importante la provisión de oportunidades para niños que crecen en barrios afectados por las pandillas, el narcotráfico y el crimen, así como para las familias que viven de las extorsiones y otras actividades pandilleras. Esta labor no es fácil ni barata, y para recaudar más fondos habría que superar la tradicional renuencia del sector privado a los intentos de emprender reformas fiscales. Sin una fuerte dosis de voluntad política de todos los sectores de los países centroamericanos, los proyectos apoyados por la comunidad internacional no tendrán sos-

tenibilidad, y el crimen, la impunidad y la corrupción se encontrarán todavía más.

REFERENCIAS

- Aguilar, J. y M. Carranza. 2008. *Las maras y pandillas como actores ilegales de la región*. Diagnóstico preparado para el Informe estado de la región en desarrollo humano sostenible 2008. Instituto Universitario de Opinión Pública (Iudop). San Salvador.
- Arauz, S., Ó. Martínez y E. Lemus. 2011. "El cártel de Taxis". *El Faro*. 16 de mayo. <http://elfaro.net/es/201105/noticias/4079/>.
- Beltrán, A. 2007. *The captive State: Organized crime and human rights in Latin America*. Washington Office on Latin America. Washington.
- Bosworth, J. 2011. "Honduras: Organized crime gained amid political crisis". En C. Arnson y E. Olson (eds.). *Organized crime in Central America: The Northern Triangle*, pp. 62-103. Woodrow Wilson Center. Washington.
- Camus, M. 2011. "Primero de Julio: Urban experiences of class decline and violence". En K. L. O'Neill y K. Thomas (eds.). *Securing the city: Neoliberalism, space, and insecurity in postwar Guatemala*, pp. 49-65. Duke University Press. Durham.
- Carranza, M. 2005. "Detención o muerte: hacia dónde van los niños pandilleros de El Salvador". En L. Dowdney (ed.). *Ni guerra ni paz*, pp. 187-205. Viva Rio. Rio de Janeiro.
- CNDH (Comisión Nacional de Derechos Humanos). 2008. *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las pandillas delictivas transnacionales conocidas como "Maras"*. CNDH. México.
- . 2009. *Informe especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes*. CNDH. México.
- . 2011. *Informe especial sobre secuestro de migrantes en México*. CNDH. México.
- De la Corte Ibáñez, L. y A. Giménez-Salinas Framis. 2010. *crimen.org: evolución y claves de la delincuencia organizada*. Editorial Ariel. Barcelona.
- Decker, S., T. Bynum y D. Weisel. 1998. "A tale of two cities: Gangs as organized crime groups". *Justice Quarterly*. 15(3), pp. 395-425.
- Demoscopía. 2007. *Maras y pandillas, comunidad y policía en Centroamérica*. Demoscopía. San José.
- Dudley, S. 2011a. *The Zetas in Guatemala*. InSight Crime Special Report. <http://www.insightcrime.org>.
- . 2011b. "Drug trafficking organizations in Central America: Transportistas, Mexican Cartels, and Maras". En C. Arnson y E. Olson (eds.). *Organized*

- crime in Central America: The Northern Triangle*, pp. 18-61. Woodrow Wilson Center. Washington.
- Franzese, R., H. Covey y S. Menard. 2006. *Youth Gangs*. 3a ed. C. Thomas. Springfield.
- Fundasalva. 2004. "Relación entre drogas y violencia: estudio comparativo". En PNUD (ed.). *El impacto de las drogas en la violencia*, pp. 7-90. PNUD. San Salvador.
- Gutiérrez, E. 2010. "Escalas criminales en un ambiente saturado de violencia. El caso de Guatemala". Ponencia preparada para la conferencia *Common Crime and Organized Crime in Latin American Cities: Commonalities and Differences*. 19 de mayo. Woodrow Wilson Center. Washington.
- ICG (International Crisis Group). 2011b. *Guatemala: Drug trafficking and violence*. Latin America Report 39. ICG. Ciudad de Guatemala.
- Klein, M. y C. Maxson. 2006. *Street Gang Patterns and Policies*. Oxford University Press. New York.
- La Prensa Gráfica. 2012. "Pandilleros delataron a 'Medio Millón'". 29 de mayo. <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/265440-pandilleros-delataron-a-mediomillon.html>.
- Martínez, C. 2011a. "Howard Cotto, subdirector de investigaciones de la PNC: 'Hay pandilleros que compran microbuses y así lavan el dinero'". *El Faro*. 6 de octubre. <http://www.elfaro.net/es/201010/noticias/2607/>.
- Martínez, Ó. 2010. *Los migrantes que no importan*. Icaria Editorial. Barcelona.
- Meyer, P. y C. Ribando Seelke. 2012. *Central America Regional Security Initiative: Background and policy issues for Congress*. CRS Report for Congress R41731. CRS. Washington.
- NGIC (National Gang Intelligence Center). 2011. *National gang threat assessment 2011*. NGIC. Washington.
- Ribando Seelke, C. 2011. *Gangs in Central America*. CRS Report for Congress RL34112. CRS. Washington.
- Sánchez, H. 2011. "'Herencia maldita' que mata estudiantes". *ContraPunto*. 25 de julio. <http://www.contrapunto.com.sv/violencia/herencia-maldita-que-mata-estudiantes>.
- Scott, P. D. y J. Marshall. 1998 [1991]. *Cocaine politics: Drugs, armies, and the CIA in Central America*. University of California Press. Berkeley.
- Taft-Morales, M. 2012. *Guatemala: Political, security, and socio-economic conditions and U.S. relations*. CRS Report for Congress R42580. CRS. Washington.
- Unodc (United Nations Office on Drugs and Crime). 2004. *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*. Unodc. Viena.
- . 2011. *2011 Global study on homicide*. Unodc. Viena.
- USAID (United States Agency for International Development). 2006. *Central America and Mexico gang assessment*. USAID. Washington.
- Valencia, R. 2011. "Yo violada". *El Faro*. 24 de julio. <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201107/cronicas/4922/>.
- Valencia Caravantes, D. 2011a. "Se hunde Atlántida". *El Faro*. 29 de agosto. <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201108/cronicas/5363/>.
- . 2011b. "¿Por qué mataron al estudiante?". *El Faro*. 6 de noviembre. <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201111/cronicas/6486/>.
- Vigil, J. 2002. *A rainbow of gangs*. University of Texas Press. Austin.
- Wolf, S. 2012a. "Mara Salvatrucha: The most dangerous street gang in the Americas?". *Latin American Politics & Society*. 54 (1), pp. 65-99.
- . 2012b. "Policing crime in El Salvador". *NACLA Report on the Americas*. 45 (1), pp. 43-54.
- . 2012c. "El Salvador: debatiendo el papel de los militares en la seguridad pública". *Distintas Latitudes*. 30 de enero. <http://www.distintaslatitudes.net/el-salvador-debatiendo-el-papel-de-los-militares-en-la-seguridad-publica>.
- Wright, A. 2006. *Organised crime*. Willan. Cullompton.

DESAFÍOS DEL SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO EN MÉXICO DE CARA A LA DELINCUENCIA ORGANIZADA. EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN JUDICIAL¹

ISRAEL ALVARADO MARTÍNEZ

“Si quieres saber hacia dónde vas,
tienes que voltear a ver de dónde huyes”.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo forma parte de una investigación que bajo el título de “La trascendencia de la reforma al sistema de justicia penal en un contexto de alta criminalidad y el papel del poder judicial para que sea exitosa” desarrollo dentro del programa de doctorado en administración y gobierno del poder judicial del Instituto de Estudios Judiciales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en colaboración con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Unam. El proyecto de investigación contó con apoyo de la Friedrich Ebert Stiftung (FES), que auspició una estancia posdoctoral de investigación en Bogotá, y del Instituto del Derecho y Justicia Alternativa (IDJA).

Aquella investigación tiene el propósito de exponer el riesgo que corre México de situarse ante una captura del estado (CdE) por parte de grupos delincuenciales, captura consistente en “la intervención de individuos o grupos delictivos en la formulación de leyes, decretos, regulaciones o políticas públicas para obtener benefi-

cios propios y perdurables para la realización de sus actividades delictivas, especialmente, además de la realización de ganancias económicas por esa vía (*sic*), de reducción de la exposición penal y legitimidad política y social”; y de darse estos procesos de captura sistemática y sostenidamente, el riesgo de que derive en lo que se conoce como la reconfiguración cooptada del estado (RCdE), que es su transformación desde adentro (una vez penetradas áreas claves), mediante el cambio de régimen legal y político de acuerdo con los intereses de los actores ilegales captores, esto es, de llegar a convertirse en una suerte de narcoestado.

Se parte de la premisa de que el proceso de infiltración en actividades legales por parte de organizaciones criminales perjudica también a la estructura del estado (Guillén López y Alvarado Martínez, 2011: 580-589), comprobándose que destacadas personalidades políticas y antiguos funcionarios de los gobiernos tienen lazos con grupos mafiosos². Situación que en ocasiones y en determinados países lleva a una “desviación” en el ordenamiento político (véase, Uprimny,

1994: 269), con vínculos inmediatos en las políticas del gobierno, incluyendo la de su reforma financiera y macroeconómica. Las mafias constituyen, cada vez con más regularidad, influyentes grupos secretos de presión en varias naciones, interviniendo en los objetivos y la orientación de la política oficial.

En este orden de ideas y ante un contexto de alta criminalidad, aun cuando la implementación del sistema procesal penal acusatorio (SPA) en México es muy problemática para todas las instituciones estatales, este documento se centra en un solo actor: el poder judicial de la Federación; y en una manifestación de la criminalidad: la delincuencia organizada. Examina los desafíos que enfrenta el poder judicial en México en el sistema procesal penal acusatorio de cara a la delincuencia organizada, a partir de la premisa de que solo se refiere al poder judicial de la Federación, en virtud de que la reforma constitucional del 18 de junio de 2008, al establecer un modelo procesal acusatorio para cualquier tipo de delitos, erigió a la par un modelo procesal sumamente inquisitivo aplicable a la delincuencia organizada, reservando la competencia para legislar sobre la misma –y por consiguiente para investigar, acusar, procesar y sentenciar– exclusivamente a las autoridades federales.

1. EL PODER JUDICIAL FRENTE A LA DESCONFIANZA CIUDADANA

Una de las características de la sociedad moderna es la desconfianza en las autoridades y en las instituciones, reflejada en una crisis de legitimidad que debería ser atacada con “modelos preventivos y correctivos que indaguen las causas de los desequilibrios”, que “actúen con oportunidad y los erradiquen de raíz” (Uvalle Berrones, 2005: 15).

En las relaciones actuales entre la sociedad y el estado se presenta una situación contradictoria. Por un lado, el aumento en los reclamos ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad civil, dirigidos a quienes tienen a su cargo la formulación y la ejecución de las políticas pú-

blicas y, por otro, la disminución de la participación ciudadana en los procesos democráticos convencionales. Tal contradicción desemboca en una pérdida de legitimidad de las acciones gubernamentales de índole institucional y mina la confianza ciudadana hacia los mecanismos representativos de la democracia moderna.

A esta problemática se aúna la existencia de sistemas obsoletos, normativa deficiente y estructuras disfuncionales, por lo que no es posible “resolver los problemas de hoy con las soluciones del pasado” (Uvalle Berrones, 2005: 17).

Frente a este panorama, las instituciones de la administración pública comienzan a buscar formas más congruentes y articuladas de relacionarse con los ciudadanos, es decir, crear una nueva relación estado-sociedad.

Una administración pública efectiva significa tener voluntad de enfrentar la corrupción, la incompetencia, la apatía, los sistemas ineficaces, la injusticia y otros desequilibrios que socavan a los gobiernos (Uvalle Berrones, 2005: 15).

En las sociedades democráticas se espera que el gobierno sea eficiente en los procesos, eficaz en cuanto a resultados, responsable en rendir cuentas, honesto en el manejo de los recursos públicos y efectivo en el control de la corrupción. Un gobierno con esas características, también en la faceta de administración de justicia, puede garantizar su gobernanza, pero por definición pierde el monopolio de los asuntos públicos, provocando con esto la redistribución del poder en la esfera pública, garantizando que no sea un poder sordo y ciego, mediante cierta regulación ciudadana que evalúa la actuación gubernamental.

Así, en la democracia moderna el poder se caracteriza no solo porque está sujeto a restricciones constitucionales y legales, sino porque tiene que ser público y accesible (Aguilar Villanueva, 2006: XXIX), para que los ciudadanos conozcan lo que hace, teniendo en cuenta sus responsabilidades en términos de confianza y aceptación (Uvalle Berrones, 2005: 83).

La transparencia se inscribe en la lógica de la institucionalidad democrática y es uno de los senderos que facilitan el acercamiento de los ciudadanos con el poder público, en particular

con los poderes legislativo, ejecutivo y judicial (Uvalle Berrones, 2005: 84).

La principal ventaja de la rendición de cuentas no está en la racionalidad *ex ante*, sino en la racionalidad *ex post*, es decir en la lógica de los resultados finales, que comprende la actuación última de la administración pública, lo que no significa, frente a cualquier caso que viole la ley, la falta de responsabilidad en que pueden incurrir quienes administran y gestionan los asuntos de la sociedad (Uvalle Berrones, 2005: 95).

Con la rendición de cuentas se evita que la administración pública sea una institución autorreferenciada y carente de controles externos.

La horizontalidad de la rendición de cuentas vía la división de poderes, significa que el poder controla al poder para conservar mejor el poder de conjunto que es el estado (Uvalle Berrones, 2005: 196).

Los órganos responsables de la rendición de cuentas deberían ser entonces: 1) autónomos; 2) profesionales; y 3) autosuficientes.

2. UN CONCEPTO DE CORRUPCIÓN

Consciente de la existencia de un debate muy serio alrededor del concepto de corrupción³, y de la concepción de la corrupción judicial, para efectos prácticos se adopta aquí la que propone la Due Process of Law Foundation (DPLF), que entiende a la corrupción judicial como “la conducta en la que un funcionario judicial (juez o empleado), vulnera el principio de imparcialidad en un proceso judicial, con la finalidad de obtener un beneficio indebido e ilegal para sí mismo o para un tercero”⁴, basada en las definiciones que al respecto proponen Transparency International, el World Bank Institute, el Centro de Estudios sobre la Justicia de las Américas (Ceja), el Latinobarómetro y Global Integrity.

El beneficio al que se refiere el concepto referido puede ser “tanto material o financiero como inmaterial y, en ese sentido, son manifestaciones de corrupción judicial la acción del funcionario judicial que recibe dinero para agilizar un trámi-

te, la del que pierde el expediente por un precio, así como la actuación del juez que no toma en cuenta evidencia con el afán de justificar la absolución de un inculpado de alto perfil político o poder económico” (Fundación para el Debido Proceso Legal, 2007: 7). Derivado de ello pueden existir distintos niveles de corrupción (véase Garay Salamanca y Salcedo-Albarán, 2011: 6-7): 1) corrupción tradicional, que implica el quebrantamiento de normas éticas con beneficio indirecto o directo para el corrupto; 2) corrupción sistémica, que implica la inobservancia y/o el quebrantamiento de normas legales con beneficios indirectos o directos para el ofensor; 3) captura del estado (CdE), de la que pueden resaltar-se cuatro características:

(i) se refiere a la acción de actores legales como grupos económicos y firmas nacionales y transnacionales; (ii) que es una forma de corrupción con origen y consecuencias principalmente económicas; (iii) que se adelanta principalmente mediante sobornos nacionales y transnacionales, y (iv) que se realiza característicamente en la rama legislativa y ejecutiva del nivel central (Garay Salamanca y Salcedo-Albarán, 2011: 11)⁵.

Por último está la reconfiguración cooptada del estado (RCdE): la transformación del estado desde adentro (una vez penetradas áreas claves), mediante el cambio de régimen legal y político de acuerdo con los intereses de los actores ilegales captores⁶, con las siguientes características:

(i) participación de grupos legales e ilegales; (ii) los beneficios buscados no son solo económicos, sino principalmente criminales, judiciales, políticos y de legitimación política; (iii) el uso de la coerción como método y/o alianzas políticas que son un complemento como sustitución del soborno; y (iv) la esfera de influencia acontece en diferentes ramas del poder público y en diferentes niveles de la administración pública (Garay, Salcedo-Albarán y León-Beltrán, 2010: 20).

El problema que se presenta en estos dos últimos niveles implica que la criminalidad organizada, en México derivada principalmente del narcotráfico, se ha “convertido en procesos que agrupan conductas catalizadoras y dinamizadoras de otras conductas criminales, que no sólo aprovechan sino que agudizan debilidades estructurales en las instituciones democráticas de

estados a nivel local, regional y nacional” (Garay Salamanca y Salcedo-Albarán, 2011a: 29), lo que ocasiona que ante la mayor infiltración del estado que han logrado las redes de criminalidad organizada y a mayores niveles de corrupción tradicional, de captura del estado o de reconfiguración cooptada del estado, “puede suponerse entonces una menor capacidad para controlar, perseguir, juzgar y sancionar los delitos y, a su vez, puede suponerse un círculo causal perverso entre mayores alcances de las redes criminales y mayores niveles de debilidad institucional” (Garay Salamanca y Salcedo-Albarán, 2011a: 49-50).

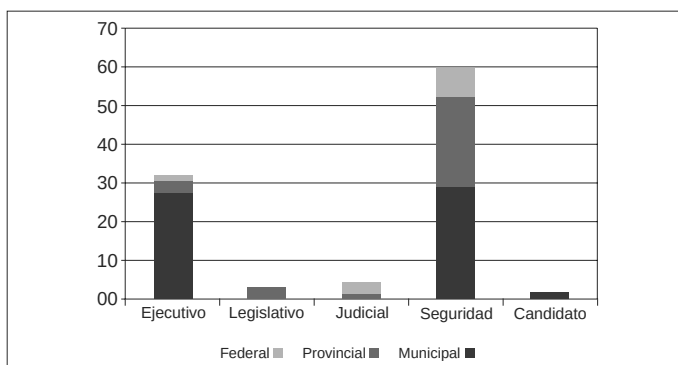
Garay y Salcedo presentan un ejemplo de participación de funcionarios públicos en una red ilícita de narcotráfico conocida como la Familia Michoacana, y el posible avance en la reconfiguración cooptada del estado. Observan en este caso “una alta participación de funcionarios públicos”, de los doscientos ochenta agentes que participan en la red, setenta y siete ocho son funcionarios públicos (véase el gráfico 1): veintidós de la rama ejecutiva, dos de la legislativa, tres de la judicial, cuarenta y uno pertenecientes a agencias de seguridad, dos a empresas públicas, como empresas de servicios, y siete pertenecientes a organismos de control (Garay Salamanca y Salcedo-Albarán, 2011a: 32).

Refieren que la red que modelaron se fundó en:

(...) la información judicial compilada a partir del proceso conocido como “El Michoacanazo”, en el que algunos alcaldes de estado de Michoacán fueron capturados por presuntos vínculos con miembros de la red criminal de “La Familia”. Como puede suponerse, este suceso tuvo amplia repercusión en los medios de comunicación. Sin embargo, a la fecha la mayoría de estos funcionarios fueron liberados porque los jueces no han encontrado méritos suficientes para imponer sanciones. Este resultado judicial, que no ha sido esporádico en el caso de los funcionarios públicos del nivel local y regional investigados por nexos con el narcotráfico, permite suponer dos escenarios: (i) en realidad no había méritos suficientes en términos probatorios, para capturar a estos funcionarios públicos, o (ii) había méritos que no fueron correctamente sustentados en términos probatorios. Estos dos escenarios dejan en evidencia, o bien decisiones de capturas carentes de fundamentos o bien un débil manejo de las pruebas disponibles. Buen número de analistas y generadores de opinión, consultados durante la elaboración del presente documento, aduce sobre la existencia de falencias graves en el proceso pericial de recolección de pruebas y en la sustentación judicial de los casos (Garay Salamanca y Salcedo-Albarán, 2011a: 29)⁷.

Un problema crucial resulta de las estrategias de política criminal que el estado utiliza frente al fenómeno delictivo, pues como señala Zepeda: “En México dedicamos entre el 70% y 80% a in-

GRÁFICO 1. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE AGENTES EN LA RED DE LA FAMILIA MICHOCANA, POR SECTOR Y NIVEL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Fuente: Garay Salamanca y Salcedo-Albarán. 2011a: 33.

vestigar, procesar y encarcelar a los autores de delitos menores, mientras el crimen organizado goza de cabal salud”⁸.

Por último, debe enfatizarse en que, como dice Binder, “el problema de la corrupción del sistema judicial no sólo se refiere a su situación interna sino que también tiene que ver con el modo como reaccionan las instituciones judiciales frente a la corrupción en otras áreas del estado” (Binder, 2006), y sobre esto Vargas indica que el problema no radica en tener la mala suerte de no poseer buenos jueces, sino en:

Aspectos centrales de la estructura y funcionamiento de los sistemas judiciales en nuestro continente, lo que genera un entorno de incentivos negativos para las personas que se desempeñan en ellos. Tales incentivos distan mucho de fortalecer y premiar las conductas socialmente beneficiosas de los funcionarios judiciales sino, muchas veces, hacen exactamente lo contrario.

Tras lo afirmado está la idea de que cualquier sistema para la obtención de sus metas –y no se divisa razón alguna para que el poder judicial sea una excepción– no puede descansar exclusivamente en que sus integrantes sean excepcionales, sino debe ser estructurado para conducir a personas con habilidades y valores normales de forma tal que maximicen sus potencialidades. Los jueces no son dioses –ni podemos pretender que lo sean–, ellos reaccionan, como cualquier otro profesional, al contexto en el que se desempeñan.

Los jueces no son más que abogados que optan, dentro de un conjunto de alternativas profesionales, por la de la judicatura. No cuentan, en la generalidad de los casos, ni con una escala de valores distinta a la del promedio de los abogados, ni con una formación diferente, ni con otros intereses o expectativas.

Los problemas de corrupción en los poderes judiciales del continente, entonces, no deben ser vistos como problemas puntuales, circunscritos a malos funcionarios, sino como lo que realmente son: problemas generalizados, enraizados en la lógica misma en que ellos funcionan (Vargas Viancos, 1999: 3-4).

3. PROBLEMAS QUE ENFRENTA EL PODER JUDICIAL EN MÉXICO

Según un Informe presentado por la relatora especial sobre la independencia de los magistrados

y abogados de las Naciones Unidas, en abril de 2011:

México confronta una situación de incremento de violencia principalmente por parte de grupos vinculados a la criminalidad organizada, por lo que “es aún más importante que exista una judicatura sólida, independiente y efectiva en sus actuaciones”. Subraya la necesidad de “proteger a los operadores de justicia frente a las amenazas e intimidaciones” y de combatir la impunidad, vinculada en México no sólo a una debilidad estructural en la investigación de los delitos, sino también a la corrupción, difundida en todos los niveles pero particularmente en los ámbitos estatales y municipales (Naciones Unidas, 2011).

Por otro lado, desde el poder judicial mismo se han levantado voces como las de Meza⁹ y Martínez¹⁰, voces que señalan la problemática de la corrupción dentro de la institución como un problema para enfrentar la criminalidad organizada:

En esta tesitura, la delincuencia organizada es un fenómeno complejo compuesto en un eje central de dirección y mando, con una estructura celular y flexible, con rangos permanentes de autoridad que tienen un grupo de sicarios a su servicio capaces de corromper a las autoridades, inclusive llegan a atemorizar o matar a jueces, fiscales, testigos y víctimas. Utiliza como métodos la intimidación, corrupción, terrorismo, sobornos, gratificaciones, donaciones, chantaje, amenazas, ataques a otros miembros del crimen organizado, con el objetivo primordial de obtener capital y tecnología para lograr un poder financiero nacional e internacional para seguir manteniendo su imperio (Meza Fonseca, 2009: 196-197).

Las prácticas corruptas de algunos operadores del sistema de justicia penal son una realidad, lo mismo que las acciones ineficientes o las labores poco comprometidas con el interés social. Igualmente son cosas de todos los días las detenciones arbitrarias, las torturas para lograr confesiones, las irrupciones ilegales a los domicilios, los cateos donde se “siembra” algún objeto ilícito, la invención de culpables, la exageración en los hechos y en las consignaciones. Todo ello se desprende de otras circunstancias que son también evidentes realidades: una política criminal ineficaz, círculos cerrados de funcionarios que han hecho de la extorsión y de otras formas de corrupción un modo de “trabajo” que genera ganancias tan jugosas que el salario oficial queda como un mero acto simbólico; la filtración descarada de la delincuencia organizada en las instituciones del estado, al grado tal que la propia

forma de combatir el crimen de alguna manera se encuentra delineado por los propios criminales (Martínez Cisneros).

Jiménez refiere al respecto que: “(...) el crimen organizado se encuentra desarrollando una estrategia en contra de dos enemigos distintos: los grupos antagónicos y el gobierno” (Jiménez, 2010: 128)¹¹.

Ante esta problemática, hay quienes han sostenido que México es ya un estado fallido, aun cuando hay también voces que señalan lo contrario.

Aguayo dice al respecto:

¿Es México un estado fallido? No en términos generales, porque el estado todavía controla la mayor parte del territorio. Sin embargo, la situación se empaña cuando se piensa en ciudades e instituciones en donde la presencia del estado es testimonial porque quienes controlan los hilos del poder son los narcos. La sensación de que marchamos hacia el precipicio se acentúa por la desorganización y la tibieza con la cual Felipe Calderón enfrenta la corrupción y la desorganización que, junto con la desigualdad y la impunidad, desangran y debilitan a la sociedad y al estado (Aguayo, 2009).

En la misma línea, Krakau dice:

Los problemas de gobernabilidad fueron polemizados en el discurso en los Estados Unidos y México cuando éste último fue caracterizado como un “estado fallido”. Aunque esa discusión resulta exagerada y poco útil, es obvio que el estado mexicano ha perdido su capacidad de actuación –entendida en términos de la capacidad de imponer su monopolio legítimo del uso de la fuerza, de ser proveedor de protección efectiva a la población, de poder implementar una determinada política pública eficazmente y de ser reconocido como actor legítimo en asuntos políticos y sociales en muchas regiones del país. La corrupción que ya invadió a los cuerpos policíacos y militares, a las organizaciones de seguridad e inteligencia del estado, a los jueces, a la élite política, a los funcionarios públicos de todo tipo, a personas con liderazgo en ciertas poblaciones como pueden ser líderes religiosos, a funcionarios del sector económico, en fin, a todo el espacio socio-político mexicano, presenta obsoletas las instituciones estatales (*sic*). Las estructuras locales colapsan, el poder federal no tiene la capacidad de reemplazarlas, y el vacío que queda está cubierto por pseudo (*sic*) autoridades fuera del estado (Krakau, 2009: 12).

México ha venido experimentando un proceso de democratización de sus instituciones y de sus sistemas normativos, tal como lo muestra la adopción constitucional del sistema penal acusatorio, lo que hasta ahora no ha significado necesariamente una mejora en la calidad del servicio:

La democratización de los regímenes políticos en Centroamérica no ha significado *per se* la consolidación del estado de derecho en toda la región. Los sistemas judiciales de Centroamérica han logrado mejoras importantes en sus marcos legales, infraestructura y presupuesto, pero en su mayoría continúan sujetos a la interferencia de otros poderes del estado y actores de la sociedad. De acuerdo con la información relevada en los informes nacionales, el soborno se manifiesta principalmente a través de pagos indebidos para la emisión de órdenes de libertad, el otorgamiento de medidas sustitutivas, la modificación de la tipificación de los delitos, el dictado de medidas cautelares, el manejo de las notificaciones en perjuicio o beneficio de alguna de las partes, la aceleración de los trámites, así como por la venta de proyectos de resoluciones, o para recibir privilegios carcelarios, entre otras razones. En algunos de los países estudiados, estas conductas son una manera sistemática de operar de ciertos juzgadores y auxiliares de justicia (Fundación para el Debido Proceso Legal, 2007: 7).

En virtud de ello y de cara a la implementación del sistema penal acusatorio, en materia de corrupción deberán atenderse los siguientes problemas¹²:

A. Problemática

1. La corrupción judicial es un problema grave que erosiona el estado de derecho, torna inefectivos los mecanismos democráticos y conspira contra el buen funcionamiento de la economía.
2. Destruye la independencia e imparcialidad de la judicatura, pues no puede cumplir el rol esencial que le asigna la Constitución como poder del estado encargado del control del poder político, la preservación del imperio de la ley y la tutela de los derechos de las personas.
3. Existe una amplia gama de otros actos de corrupción en sede judicial que van más allá de la corrupción por influencia política. En

muchos casos se trata de supuestos de corrupción sistemática o estructural, de distinta intensidad o gravedad (muchas veces mediana o leve), vinculados a las dificultades que enfrentan los aparatos judiciales centroamericanos para cumplir sus funciones con eficiencia. Entre esas dificultades son de destacar: la mora judicial, el sistema aleatorio de distribución de causas, las diversas cuestiones relativas a la gestión o administración de los despachos judiciales y la práctica de la delegación de funciones en el personal de apoyo jurisdiccional. Los actos de corrupción ligados con la ineficiencia judicial, con frecuencia son tolerados por la población.

4. Entre la amplia gama de modalidades de corrupción judicial vinculadas a la ineficiencia del aparato jurisdiccional se encuentran: cobros indebidos por emitir órdenes de libertad o por variar la tipificación de los delitos o por no liberar a personas, por acelerar trámites, extravío de expedientes, manipulación de notificaciones, alteración de documentos, enriquecimiento ilícito, embargos irregulares, cohechos y tráfico de influencias, entre otros.
5. En el caso de corrupción judicial en procesos seguidos por narcotráfico, los órganos de las distintas agencias del sistema de justicia parecen actuar bajo concierto criminal, con el propósito de dotar de visos de legalidad a actos de corrupción judicial. Existen también otras redes de corrupción judicial que operan en casos comunes, siempre con ramificaciones hacia otras entidades públicas y a veces con vínculos ilegales con abogados individuales o bufetes.
6. La existencia del Consejo de la Judicatura Federal ha supuesto la adopción de un modelo no tan fuerte, pues aparece únicamente como un “órgano coadyuvante” (según la expresión del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo): de un modo u otro, la cúpula judicial mantiene el control sobre el nuevo organismo, al nombrar a sus integrantes, ser jerárquicamente superior en lo funcional y seleccionar directamente a los funcionarios

judiciales. De ese modo, el Consejo de la Judicatura se ve impedido de cumplir su finalidad esencial de asegurar la independencia judicial.

7. La presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal recae en la misma persona, lo cual afecta la independencia del Consejo frente a la Corte.
8. La impunidad generalizada y considerada como habitual es uno de los desafíos principales de México, derivada de un sistema deficiente en la investigación de los delitos y la existencia de continuos conflictos de competencia entre las autoridades federales y estatales, que obstaculizan la respuesta efectiva por parte del estado.
9. La corrupción es un fenómeno que se extiende a todos los niveles del sistema de justicia y la introducción de controles de confianza y de un registro patrimonial para funcionarios policiales, agentes del Ministerio Público y los órganos de impartición de justicia ha sido insuficiente para erradicar este fenómeno que afecta al sistema de justicia en su conjunto.

No obstante estas debilidades, el subsistema de impartición de justicia cuenta con la fortaleza de que el mecanismo de nombramiento de los integrantes del poder judicial no está vinculado al sistema político, por lo que en la práctica ha venido incidiendo sobre la independencia y la imparcialidad de los juzgadores (jueces de distrito y magistrados de circuito), y, por tanto, impacta positivamente en la configuración de la corrupción judicial.

B. Retos y recomendaciones

1. El combate a la corrupción judicial se debe dirigir no mediante los mecanismos tradicionales: a) el régimen disciplinario para jueces y personal auxiliar; y b) las acciones de persecución del delito encomendadas al Ministerio Público, sino mediante programas especiales orientados a prevenirla, sancionarla y erradicarla.

2. Superar al máximo el carácter inquisitivo de los procedimientos sancionadores, que conspira contra la efectividad de tal control, en casos de corrupción judicial, para lo que es exigible, más bien, un máximo de transparencia y la posibilidad de vigilancia ciudadana.
3. Tener sistemas efectivos para la protección especial de testigos, contar con plazos de prescripción de la acción más amplios y establecer medios especiales de investigación que favorezcan la probanza, como el agente infiltrado en materia penal o las entregas vigiladas.
4. Entre los mecanismos con mayor potencial para mejorar los controles democráticos en la lucha contra la corrupción judicial se halla la investigación del enriquecimiento ilícito de jueces y personal auxiliar, en los casos en que puede presumirse desequilibrio patrimonial. Para ello debe hacerse seguimiento de las declaraciones de ingresos y patrimonio de los miembros de la judicatura, lo que debe ir acompañado del levantamiento del secreto bancario cuando ello sea pertinente.
5. Replantear la concepción y los marcos explicativos para entender las relaciones entre el estado y los criminales, con el fin de superar nociones ingenuas que suponen un escenario de confrontación invariable y permanente entre ellos, y contar con mejores elementos de juicio a la hora de diseñar políticas públicas y reformas del estado.
6. Promover y profundizar el análisis integral y transdisciplinar de fenómenos sociales que resultan de la relación entre corrupción, narcotráfico y debilidad institucional.
7. Avanzar en la modernización y profesionalización del aparato judicial, para mejorar la eficiencia institucional. En este sentido, promover la transparencia en la información judicial necesaria para entender las estructuras, las causas, los efectos, los flujos de información y las variables de contexto institucional que facilitan la puesta en marcha de procesos de captura y reconfiguración cooptada del estado, con el fin de generar políticas públicas que sean cada vez más ciertas y ajustadas a la realidad institucional del estado en los ámbitos local, regional o nacional.
8. Promover la convivencia ciudadana, fomentar la cultura de la legalidad y difundir valores democráticos mediante estrategias de educación y divulgación que incorporen los últimos desarrollos de la neuropsicología, la neuroeconomía y la neuropolítica, con el propósito de facilitar la interiorización de dichos valores a los fundamentos culturales de la sociedad mexicana.
9. Especialización de los juzgadores de la delincuencia organizada –máxime que no representa un gran esfuerzo, cuando en México casi 80% de los procesos se dirigen a delitos menores, mientras al crimen organizado no se le atiende de manera efectiva–, a quienes se les deben garantizar salarios adecuados, (diferenciados del resto de juzgadores que no tienen el deber de enjuiciar ese tipo de delincuencia), y garantizar también la protección frente a amenazas e interferencias¹³.
10. Elaborar procedimientos disciplinarios transparentes para proteger al juez de denuncias no fundadas e interferencias indebidas, y a la ciudadanía de decisiones parcializadas. Estos mecanismos son necesarios como un escudo que, al fortalecer la independencia, reduzca la comisión de actos de corrupción por parte de funcionarios judiciales.
11. Capacitar éticamente a los abogados y a los jueces, teniendo una gran responsabilidad el sistema educativo. Las universidades y escuelas de derecho del país prestan muy escasa o nula atención a los aspectos éticos.
12. Adoptar el sistema penal acusatorio, sobre todo en lo que a la publicidad se refiere, pues esta constituye un “mandato de optimización” que se refiere no solo a la publicación de las medidas legales, administrativas y judiciales adoptadas, sino al procedimiento que precedió el dictado de las medidas.

13. Adoptar la figura del *amicus curiae* en cierto tipo de procedimientos judiciales, como ya lo ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
14. Garantizar la inamovilidad de los juzgadores, una vez que hayan entrado a la carrera judicial previo concurso de oposición, sin perjuicio de los cursos o exámenes de actualización que se deberán seguir o aprobar.
15. Asignar un presupuesto adecuado, suficiente y fijo que fortalezca la autonomía financiera y presupuestal y, en última instancia, la independencia de los poderes judiciales¹⁴.
16. Clarificar el sistema de distribución de competencias y jurisdicción entre la Federación y las entidades federativas en lo relativo a la investigación, persecución y procesamiento de los delitos, mediante la unificación legislativa del sistema penal (véase al respecto Alvarado Martínez, 2007).
17. Establecer que la presidencia del Consejo recaiga en una persona distinta a quien ostenta la Presidencia de la Suprema Corte, dedicada a tiempo completo a tan importante encomienda.
18. Fortalecer los mecanismos de supervisión interna para garantizar la rendición de cuentas de todos los órganos del sistema de justicia penal: policía, Ministerio Público, magistratura, defensoría pública y agentes judiciales.
19. El proceso de reforma judicial debe ocuparse especialmente del problema de la corrupción, para que en los próximos años la mejor oportunidad que tenga el sistema judicial de recuperar credibilidad y la confianza de los ciudadanos esté vinculada a su contribución en la resolución del problema de la corrupción de los funcionarios públicos.

4. LOS DESAFÍOS DEL PODER JUDICIAL EN MÉXICO EN EL SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO FRENTE A LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

Más allá de los desafíos que representan los problemas ya mencionados para la judicatura frente a la corrupción y la criminalidad convencional, en México existen retos muy concretos derivados de la problemática respecto de la reforma constitucional en materia de justicia penal¹⁵:

1. La reforma confronta dificultades en su implementación y no parece contar con el apoyo de una voluntad política decidida, constante y uniforme para avanzar de manera adecuada. El incremento de la violencia y de la inseguridad en el país ha sido invocado para retrasar o debilitar el proceso de aplicación de la reforma. En algunos casos, como en Chihuahua, se han presentado contrarreformas que reducen el carácter garantista del nuevo sistema.
2. México atraviesa un periodo de crisis debido al aumento exponencial de episodios violentos vinculados principalmente al crimen organizado. Esta situación afecta directamente el trabajo de los juzgadores, quienes en muchas ocasiones no pueden actuar con libertad y de manera independiente y autónoma, pues son sujetos a amenazas, intimidaciones, hostigamientos y otras presiones indebidas. Además, el crimen –particularmente el de carácter organizado– busca infiltrarse e interferir de manera creciente en las instituciones de justicia mediante la corrupción y las amenazas.
3. La implementación exitosa de la reforma del sistema de justicia penal dependerá del liderazgo político y del impulso constante de todas las instituciones y actores relevantes, así como de inversiones económicas y otras acciones que deberían llevarse a cabo en lo inmediato.

5. EL EJEMPLO DE LA OFICINA PARA LA SUPRESIÓN DE LA CORRUPCIÓN Y EL CRIMEN ORGANIZADO EN CROACIA

Una buena práctica internacional –conveniente de replicar en lo que resultara procedente– está en Croacia, en donde desde 2001 existe la Oficina para la supresión de la corrupción y el crimen organizado (Uskok, sigla en croata: Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala), un cuerpo especial encargado de la oficina de persecución pública con mando directo en policías de investigación para conductas de corrupción y crimen organizado. Las infracciones bajo jurisdicción de la Uskok se encuentran estrictamente enumeradas por la ley, y esta cuenta con funciones de inteligencia, investigativas, persecutorias y de prevención, siendo además la responsable de la cooperación internacional y de dar información en investigaciones complejas (véase Organisation for Economic Co-operation and Development, 2008: 91).

La creación de esta oficina respondió a la existencia de un alto nivel de corrupción y a la presencia del crimen organizado en Croacia, derivado de la guerra reciente, así como a la reestructuración económica. Sin embargo, no solo se adoptó esta institución: además del establecimiento de la Uskok se incluyeron otras medidas, como la adopción de un Programa nacional y un Plan de acción de combate a la corrupción en marzo de 2002, y la creación de una Comisión parlamentaria de prevención al conflicto de intereses, establecida en 2003 y que entró en funciones en 2004 (véase Organisation for Economic Co-operation and Development, 2008).

La estructura formal de la Uskok se diseñó para hacer de la institución la autoridad líder en la prevención y represión de la corrupción en Croacia, aun cuando en la práctica está más abocada a la investigación y la persecución y no a la prevención.

De acuerdo con la ley, la oficina cuenta con los siguientes departamentos: 1) persecución; 2) investigación y documentación; 3) cooperación

internacional e investigaciones conjuntas; y 4) departamento anticorrupción y de relaciones públicas (véase Organisation for Economic Co-operation and Development, 2008: 91-92).

Finalmente, se debe mencionar que además de crear los servicios especializados de persecución, la ley de la Uskok también adopta las cortes jurisdiccionales. Todos los crímenes que están bajo su jurisdicción son adjudicados a cuatro Cortes de condado mayores: Zagreb, Rijeka, Osijek y Split. Adicionalmente, la ley prevé la designación de jueces específicos de investigación para negociar con casos bajo la jurisdicción de dicha oficina y establecer paneles especiales de juicio, conformados solo por jueces profesionales¹⁶, quienes son nombrados por los presidentes de cada Corte de condado para un periodo de cuatro años (véase Organisation for Economic Co-operation and Development, 2008: 94-95)¹⁷.

REFERENCIAS

- Aguayo, Sergio. 2009. "¿México fallido?". *El País.com*, 2009-02-06, disponible en http://elpais.com/diario/2009/02/06/opinion/1233874805_850215.html. Visitado en 2012-02-12.
- Aguilar Villanueva, Luis F. 2006. *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica. Series Sección de obras de administración pública. México.
- Alvarado Martínez, Israel. 2012. *La investigación, procesamiento y ejecución de la delincuencia organizada en el sistema penal acusatorio*. Instituto de Investigaciones Jurídicas/Unam. México.
- . 2007. "Por un sistema de justicia penal ¿unificado?". *Iter Criminis*. 11. Revista del Instituto Nacional de Ciencias Penales. Tercera época, mayo-junio.
- Binder, Alberto. 2006. "Corrupción y sistemas judiciales". *Sistemas Judiciales*. 11. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Octubre.
- Carbonell, Miguel. 2010. "Corrupción judicial e impunidad: el caso de México". En Ricardo Méndez-Silva (coord.). *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*. Instituto de Investigaciones Jurídicas/Unam. México.
- Cárdenas, Jaime. 2010. "Herramientas para enfrentar la corrupción". En Ricardo Méndez-Silva (coord.). *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*. Instituto de Investigaciones Jurídicas/Unam. México.

- Due Process of Law Foundation. 2007. *Evaluation of judicial corruption in Central America and Panama and the mechanisms to combat it. Executive summary & regional comparative study*. Due Process of Law Foundation. Washington.
- Editorial. *Aportes DPLF*. Área de Rendición de Cuentas y Transparencia Judicial. 1. Año 1, marzo 2007.
- Fix-Fierro, Héctor. 2006. *Tribunales, justicia y eficiencia. Estudio sociojurídico sobre la racionalidad económica en la función judicial*. Instituto de Investigaciones Jurídicas/Unam. México. Serie Doctrina Jurídica 250.
- Fundación para el Debido Proceso Legal. 2007. *Controles y desconroles de la corrupción judicial. Evaluación de la corrupción judicial y de los mecanismos para combatirla en Centroamérica y Panamá*. Fundación para el Debido Proceso Legal. Washington.
- . 2007a. *Guía para el diagnóstico ágil y el diseño de políticas de control de la corrupción en los sistemas de justicia en América Latina*. Fundación para el Debido Proceso Legal. Washington.
- Garay Salamanca, Luis Jorge y Eduardo Salcedo-Albarán. 2011. *Estructura de una red de narcotráfico colombiano-mexicano*. Scientific Vortex Group, Vortex Working Papers, no. 5, edición electrónica, Bogotá, Colombia, septiembre.
- . 2011a. *Análisis de redes ilícitas: La “Familia Michoacana”*. Estructura, flujos de información y avance de reconfiguración cooptada del estado. Working paper 66. Bogotá.
- . et al. 2010. *Illicit networks reconfiguring states: Social network analysis of Colombian and Mexican cases*. Pilar Gamboa (tr.). Método Foundation. Bogotá. 2010.
- . et al. *La reconfiguración cooptada del estado: más allá de la concepción tradicional de captura económica del estado*. Disponible en <http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/Captura%20del%20Estad.pdf>. Visitada en 2011-08-02.
- González Amuchastegui, Jesús. 2000. *Interferencia del poder ejecutivo en el poder judicial. Reforma legal y judicial y control de la corrupción en América Latina y el Caribe*. Programa de educación para Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Perú, del 23 de mayo al 3 de julio de 2000. Universidad Complutense de Madrid. Madrid.
- González Ruiz, Samuel y Eduardo Buscaglia. 2003. “Cómo diseñar una estrategia nacional contra la delincuencia organizada transnacional dentro de la Convención de las Naciones Unidas”. En Rafael Macedo de la Concha (coord.). *Delincuencia organizada*. Inacipe. México.
- Guillén López, Germán e Israel Alvarado Martínez. 2011. “Los circuitos de la droga. Sus repercusiones en el mundo contemporáneo”. En Francisco Muñoz Conde et al. (dir.). *Un derecho penal comprometido. Libro homenaje al Prof. Dr. Gerardo Landrove Díaz*. Tirant lo Blanch. Valencia.
- Iglesias Ríos, Miguel Ángel. 2002. “Criminalidad organizada y delincuencia económica. Aproximación a su incidencia global”. En *Criminalidad organizada y delincuencia económica. (Estudios en homenaje al profesor Herney)*. Ediciones jurídicas Gustavo Ibáñez. Bogota.
- Jiménez, Fernando. 2010. “Medios y crimen organizado”. En Raúl Benítez Manaut (ed.). *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (Casede). México. Disponible en http://www.seguridadcondemocracia.org/crimen_organizado_e_iniciativa_merida/cap7.pdf. Visitada en 2011-08-02.
- Krakau, Philipp. 2009. *Narco-negocio y seguridad en México: conceptos, efectos y posibilidades de cooperación con los Estados Unidos*. Friedirch Ebert Stiftung. México. Colección Perspectivas Progresistas.
- Major, Esther. 2007. “Independencia judicial: instrumento necesario para garantizar los derechos humanos y el acceso a la justicia”. *Aportes DPLF*. 1. Año 1, marzo. Área de Rendición de Cuentas y Transparencia Judicial.
- Martínez Cisneros, Germán. *Los delitos de delincuencia organizada y el sistema de justicia penal acusatorio. ¿Coexistencia conflictiva?* Disponible en http://www.sociedaddelhonorjudicial.org/pdfs/DELINC_ORGAN_Y_SISTEMA_ACUSATORIO_COEXISTENCIA.pdf. Visitado en 2012-02-20.
- Meza Fonseca, Emma. 2009. “Principio acusatorio y de oralidad en los juicios relativos a los delitos de delincuencia organizada”. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*. 27.
- Naciones Unidas. 2011. *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*. Naciones Unidas A/HRC/17/30/Add.3. Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Asamblea General Distr. General, 18 de abril de 2011, Consejo de Derechos Humanos, 17º periodo de sesiones, Tema 3 de la agenda.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. 2008. *Specialised anti-corruption institutions. Review of models. Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia*. Oecd Publications.
- Uprimny, Rodrigo. 1994. “Notas sobre el fenómeno del narcotráfico en Colombia”. En *Drogas y control penal en los Andes. Deseos, utopías y efectos perversos*. Comisión Andina de Juristas. Lima.
- Uvalle Berrones, Ricardo. 2005. *La transformación procedimental y democrática de la administración pú-*

blica. Instituto de Administración Pública del estado de México. Toluca.

Vargas Viancos, Juan Enrique. 1999. Poder Judicial, políticas judiciales y corrupción. Disponible en <http://mirror.undp.org/magnet/docs/efa/GIT2000Beyond/present%20vargas.htm>. Visitada en 2011-08-02.

Zepeda Lecuona, Guillermo. *Los retos de la eficacia y la eficiencia en la seguridad ciudadana y la justicia penal en México: Mejorar la seguridad ciudadana y la justicia penal en México a través de una intensa reforma y del uso racional y eficiente de los recursos disponibles*. Disponible en www.cidac.org. Visitado en 2012-10-02.

NOTAS

- 1 Un trabajo preliminar de este documento fue presentado en la mesa “Desafíos de la justicia en América Latina”, dentro de la octava reunión del Observatorio del Crimen Organizado en América Latina y el Caribe, llevada a cabo en la Ciudad de México del 16 al 18 de octubre de 2012, gracias a la organización de la FES.
- 2 Hasta el punto de desestabilizar los fundamentos sobre los que descansa el estado de derecho; por ello no resulta absurdo hablar de que, en ciertas zonas, se forman “pequeños estados dentro del estado”. Iglesias Ríos, 2002: 28.
- 3 La DPFL considera que la corrupción “es un fenómeno cuya definición y estudio son complejos y suelen despertar polémicas. Existen diversas definiciones. Los principales elementos que contienen los enfoques sobre la corrupción incluyen: los modos en que se organiza la administración, la demarcación de los límites entre lo público y lo privado, y las modalidades de relación entre las instituciones políticas y económicas”. Véase Fundación para el Debido Proceso Legal, 2007a: 12.
- 4 Véase Fundación para el Debido Proceso Legal, 2007: 13. La Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF, por su nombre en inglés) es una organización sin fines de lucro fundada en 1996 por Thomas Buergenthal, actual juez de la Corte Internacional de Justicia.
- 5 Resulta natural que cuando la formulación de leyes y regulaciones tiene el propósito de favorecer intereses que contradicen el bienestar general, se generan fuertes distorsiones culturales, sociales y económicas, “de estas distorsiones, las implicaciones más analizadas empírica y conceptualmente han sido las económicas”, por la creación de oligarquías manipuladoras de las normas: “Se dice que las empresas acceden a beneficios *a la carte* cuando adoptan prácticas para capturar el estado, mediante pagos o dádivas no transparentes a funcionarios públicos (*sic*). Cuando esto sucede, se configura un escenario en el que grupos “oligarcas” y con amplio poder económico manipulan la formulación de leyes”. Es importante señalar que la captura del estado se diferencia de la mera *corrupción administrativa* porque aquella se realiza mediante la “distorsión acomodaticia de las primeras etapas del desarrollo normativo, legislativo y regulatorio de un estado”, en tanto que esta se refiere a la “reproducción de distorsiones en las etapas de implementación y ejecución de leyes, reglas y regulaciones formuladas e instituidas”. Véase también Garay Salamanca, Luis Jorge et al. *La reconfiguración cooptada del estado: Más allá de la concepción tradicional de captura económica del estado*. Disponible en <http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/Captura%20del%20Estad.pdf>. Visitada en 2011-08-02, pp. 5 y 6.
- 6 “The action of lawful and unlawful organizations, which through unlawful practices seek to systematically modify from inside the political regime and to influence the drafting, modification, interpretation, and application of the rules of the game and public policies. These practices are undertaken with the purpose of obtaining sustained benefits and ensuring that their interests are validated politically and legally, as well as gaining social legitimacy in the long run, although these interests do not follow the founding principle of social welfare”. Garay y Salcedo-Albarán, 2010: 20 y 21.
- 7 Por su parte, la DPLF señala que “La evolución histórica de un país puede marcar ciertos hitos en el desarrollo de la corrupción judicial. Por ejemplo, en un proceso de ajuste estructural, es posible que el gobierno de un país haya requerido el favor de los jueces para legitimar decisiones de política económica (digamos, privatizaciones) cuya legalidad estuviera en disputa. O bien es posible que la aparición de cierto tipo de criminalidad organizada (por ejemplo, narcotráfico, falsificación de marcas de productos de indumentaria) esté conectada a la aparición de ciertos tipos de corrupción específicos”. Fundación para el Debido Proceso Legal, *Guía...*: 41.
- 8 Véase Zepeda Lecuona. Sobre la tendencia de la especialización, Fix-Fierro (2006: 299) señala que: “Otro aspecto importante de la organización de un sistema judicial es la decisión de establecer tribunales de competencia mixta o especializada. Dada la tendencia general en la sociedad hacia una mayor división y especialización del trabajo, se puede decir con certidumbre que este solo hecho requeriría una tendencia equivalente en la administración de justicia. Y, en efecto, los tribunales se están especializando cada vez más, ya que se reconoce en general que la especialización tiene un potencial de mejorar la eficiencia, entre otras posibles ventajas”.

- 9 Emma Meza Fonseca es magistrada del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y titular docente en el Instituto de la Judicatura Federal (la escuela de formación judicial del Poder Judicial de la Federación). Actualmente (noviembre de 2012) está propuesta ante el Senado de la República para ocupar el cargo de ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 10 Germán Martínez Cisneros es magistrado del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito.
- 11 “Por otra parte, la sociedad ha empezado a ser utilizada para amenazar y paralizar particularmente al gobierno. Las capacidades de ataque de dichas organizaciones se caracterizan por tener altos niveles de movilidad; la habilidad para evadir controles a través de informantes, muchos de ellos miembros corruptos de los cuerpos de seguridad, así como por la utilización de una gran variedad de armas de fuego, conocimientos estratégicos de ataque y capacidad de comunicación”.
- 12 Para la construcción de este apartado fueron consideradas las siguientes obras: Fundación para el Debido Proceso Legal, *op. cit.*, Garay Salamanca y Salcedo-Albarán, *op. cit.*; Editorial. *Aportes DPLF*. Área de Rendición de Cuentas y Transparencia Judicial. 1. Año 1, marzo 2007, Major, 2007; Carbonell, 2010; Cárdenas Gracia, 2010; González Amuchastegui, 2000; Vargas Viancos; Binder, 2006, así como Naciones Unidas, 2011. Por razones de economía editorial, no se hace el señalamiento expreso de cada una de las fuentes y sus referentes.
- 13 Comparativamente, los juzgadores federales están mucho mejor remunerados que los del fuero común o locales, así por ejemplo, un Juez de Distrito que gana \$104.812, respecto de uno del Distrito Federal que percibe \$75.000 o uno de Morelos cuyo sueldo mensual es de \$25.413, no puede considerar que gane poco, pero el riesgo que corre un juez federal que procesa a la delincuencia organizada no puede compararse con el que corre otro juzgador federal que procesa delitos convencionales menores o que conoce de juicios civiles o de amparo.
- 14 Como lo hacen las constituciones de los estados de Chiapas, que señala que “El presupuesto no podrá ser inferior al 2% del total del presupuesto de egresos del estado”, Tamaulipas: “Para gozar de independencia económica el presupuesto no podrá ser inferior al 1,3 % del total del presupuesto anual” y Yucatán: “El presupuesto no podrá ser inferior al 2% del gasto programable”.
- 15 Para la construcción de este apartado fueron consideradas las obras señaladas en la nota 12 de este documento, con las mismas consideraciones señaladas *in fine* de dicha nota.
- 16 Por lo regular los casos criminales en Croacia son adjudicados a paneles mixtos de jueces y justicias o jueces legos.
- 17 En México, González y Buscaglia han señalado que “a fin de diseñar una estrategia nacional contra la delincuencia organizada, es necesario distinguir, al menos, entre cuatro tipo de estrategias: 1) Marco legal en sus aspectos penal (criminalización) y procesal penal, incluidos técnicas y métodos de investigación; 2) Diseño de las instituciones policiales, Fiscalías, judiciales y de ejecución de penas; 3) Formación de expertos, y 4) Desarrollo de estrategias operativas en contra de la delincuencia organizada”, lo que haría compatible la creación de una oficina como la USKOK en México. Véase González Ruiz y Buscaglia, 2003: 91.

DESAFÍOS DE LA JUSTICIA EN LA REGIÓN ANDINA

GLORIA MARÍA BORRERO RESTREPO

Este artículo examina brevemente el contexto y la evolución de la reforma a la justicia en los países de la región andina durante la última década, así como los instrumentos que desde la administración del sector se han desarrollado para enfrentar la impunidad y la gran criminalidad, en especial las reformas procesales. Por último, menciona algunos de los desafíos que se deberán enfrentar en los próximos años en materia de la administración de justicia.

El texto es una aproximación al asunto, teniendo en cuenta la enorme dificultad en la consecución de la información en internet y los diversos ángulos desde los que podría hacerse esta revisión. El documento es más específico en algunos aspectos del caso colombiano, dado que es el que la autora mejor conoce.

1. CONTEXTO

El desarrollo político de los países latinoamericanos no ha sido uniforme, pues, por ejemplo, mientras en el sur del continente a comienzos de

la década de los setenta se instalaban dictaduras, en el norte había elecciones y los sistemas políticos estaban entre los denominados democráticos. Y después del retorno de la democracia en el Cono Sur, a fines de la década de 1980, la región andina empezó a vivir situaciones de gran inestabilidad política. En la última década se han establecido dictaduras disfrazadas de reelecciones indefinidas, lo que ha vuelto a desestabilizar el arreglo institucional de pesos y contrapesos y en especial el papel de los poderes judiciales, muchos de ellos cooptados por los gobernantes de turno.

En diferentes épocas del siglo veinte en algunos países americanos hubo conflictos armados internos, lo que aún sucede en Colombia, y desde mediados de la década del setenta han sido asolados crecientemente por el narcotráfico y la criminalidad organizada, situación que ha tenido una alta incidencia en la definición de los poderes judiciales y en la reforma a la justicia, en la que han influido significativamente la banca multilateral y la cooperación internacional, en especial la USAID (United States Agency for In-

ternational Development) y, en algunos casos, la Unión Europea.

Aun cuando ni el desarrollo político ni el económico han sido uniformes en la región, sí es posible afirmar que la reforma judicial ha estado intercomunicada en todos los países de Centro y Sur América, aunque con avances y logros diferentes. A manera de primera conclusión puede decirse que todos los países van hacia:

1. La independencia de los jueces, propósito no del todo conseguido, pues en algunos países se dan grandes embates en contra de esta garantía ciudadana, como es el caso de Bolivia, Ecuador, Paraguay y Venezuela.
2. La independencia del gobierno y la administración de justicia de las otras ramas del poder público, para lo cual en varios países de la región se crearon los consejos superiores de la magistratura o de la judicatura, institución aún en desarrollo que no ha podido alcanzar todo su potencial y que desde su creación ha sido cuestionada en varios países, como Colombia, donde la amenaza de su desaparición permanece vigente, pero con propuestas muy similares para su recreación.
3. El desarrollo de la carrera judicial hacia la profesionalización de jueces y fiscales.
4. El tránsito de sistemas inquisitivos a dispositivos y acusatorios, y la separación de roles de las partes de proceso y del juez, sobre todo en materia penal.

El proceso de independencia ocurrido durante la primera mitad del siglo diecinueve en los países andinos no estuvo acompañado del de las instituciones judiciales instauradas por los conquistadores durante la colonia. La herencia del derecho continental europeo se mantuvo casi hasta finales del siglo veinte. Tal como lo plantea Duce (2010: 192): “La mayoría de los países de la región mantuvo configuraciones muy similares a las del proceso inquisitivo histórico desde su independencia hasta finales del siglo XX. Obviamente estas estructuras fueron objeto de diversos cambios, evoluciones y adaptaciones, pero,

en lo central, mantuvieron los principios y la lógica heredados de la colonia”.

El proceso inquisitivo tiene una gran influencia de la religión católica, traída a América por los conquistadores españoles, se fundamenta en la desconfianza y por eso el uso intensivo de la escritura, en la desigualdad de armas entre las partes del proceso, en las facultades excesivas del juez y en la intromisión permanente en la prueba; además, los derechos de la defensa son sumamente limitados y las sentencias pueden ser fácilmente apelables frente a un tribunal superior, entre otros aspectos. Este sistema contrastaba fuertemente con la tradición ancestral indígena de nuestros países, en la que el derecho se transmitía oralmente y se basaba en la tradición, la equidad y la costumbre¹.

La necesidad de reformar el procedimiento inquisitivo, en materia penal especialmente, surgió a mediados de los años ochenta, pues era necesario adecuar las legislaciones a una mayor protección de los derechos de los procesados y en búsqueda de una mayor eficiencia en la persecución penal del estado.

Además, el fin de las dictaduras en el Cono Sur y de los conflictos armados en Centroamérica, y la llegada de la democracia a la región, trajeron consigo un nuevo discurso sobre la importancia de los derechos humanos y las libertades individuales.

A finales del siglo veinte, la reforma procesal penal, por la que se empezó el cambio procesal en América Latina, ocupó un puesto importante en la agenda política de todos los países. Tal como lo explican Riego y Duce (2011: 12): “Las reformas procesales penales se preocuparon de otorgar al juicio oral, público y contradictorio un rol protagónico y central en el proceso penal (...). Los cambios estructurales pretendían dar vigencia real al debido proceso”.

A continuación se presenta la referencia normativa y la fecha de entrada en vigencia de la reforma en los países de la región andina (Riego y Duce, 2001):

- ✧ Bolivia: ley 1970, Código de procedimiento penal de 1999, en vigencia desde 2000.
 - ✧ Colombia: ley 906, Código de procedimiento penal, promulgado en 2004 y vigente desde 2005.
 - ✧ Ecuador: ley 000. RO/Sup. 360 del 13 de enero de 2000, vigente desde 2001.
 - ✧ Perú: decreto supremo 005-2003-JUS, de julio de 2004, en vigencia desde 2006.
 - ✧ Venezuela: código orgánico procesal penal de 1998, vigente desde 1999.
5. La ampliación del acceso a la justicia, mediante estrategias como el uso de mecanismos alternativos, o sea que se restringe el monopolio del estado en la administración de justicia.
 6. Mayores presupuestos para la administración de justicia. La mayor parte de los países de América Latina consagraron en sus constituciones la autarquía presupuestal de la rama judicial para garantizar el flujo de recursos necesarios.
 7. La creación de cortes constitucionales, lo que ha significado en algunos países como Colombia el desarrollo significativo del estado de derecho y un avance en la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos.
 8. El establecimiento de la relación entre justicia y desarrollo económico, lo que ha significado mayor atención a los poderes judiciales.
 9. El uso muy limitado de la tecnología en la administración de justicia.
 10. Poderes judiciales que van hacia una mayor transparencia y hacia la rendición de cuentas, y a desarrollarse como un verdadero servicio público, más que como una función pública de monopolio del estado.

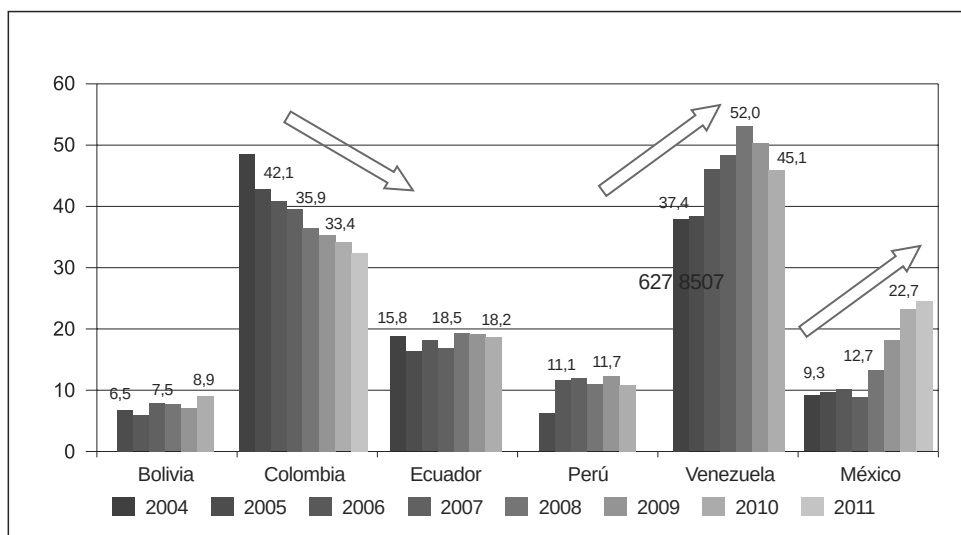
11. La ampliación reciente de la reforma procesal a otras jurisdicciones diferentes a la penal. En Ecuador, por ejemplo, se está transformando todo el sistema judicial y, en ese marco, se está discutiendo una reforma procesal civil. En Perú, hay reformas en asuntos laborales. En Bolivia se cambió la forma de designación de jueces de la suprema corte. En Colombia se aprobó la reforma procesal en todas las jurisdicciones, que después de la penal desde hace algunos años se inició con la laboral; desde 2012 está vigente la de la jurisdicción contenciosa administrativa y en 2014 empezará la reforma en el campo civil, de familia, comercial y agrario. Se proyecta que en 2017 se cuente con el expediente digital y con la litigación *on line*.

En los próximos años estarán por verse los efectos en la administración de justicia de la globalización, las redes sociales y el uso masivo de la tecnología.

2. ESTADO ACTUAL DE LAS REFORMAS PROCESALES EN LA REGIÓN ANDINA

Entre las diversas acciones que desarrollan los países andinos para enfrentar la impunidad y la gran criminalidad se encuentra la reforma al procedimiento penal. Como se dijo, esos países han hecho el tránsito de sistemas inquisitivos a sistemas acusatorios o de corte acusatorio. Antes de dar cuenta del estado de esas reformas, los siguientes gráficos (nueve en total) y tablas (dos) presentan los principales indicadores de criminalidad en la región.

GRÁFICO 1. HOMICIDIO INTENCIONAL EN LA REGIÓN ANDINA Y MÉXICO,
POR 100.000 HABITANTES, 2004-2011*



Fuente: Unodc.

* La tasa de homicidios intencionales presenta un patrón creciente en Venezuela y México. Asimismo, presenta un comportamiento decreciente en Colombia, mientras que en Bolivia, Ecuador y Perú han permanecido relativamente estable.

TABLA 1. DENUNCIAS POR LESIONES POR 100.000 HABITANTES EN COLOMBIA,
ECUADOR Y VENEZUELA, 2000-2008

Países	Lesiones								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ecuador (a)	6,7	9,4	23,7	20,8	27,7	29,8	48,8	43,8	39,9
Colombia (b)	272	261	259	211	185,3	266,5	274,4	303,9	285,4
Venezuela (c)	105	113	120	110	114	126	121	111	102

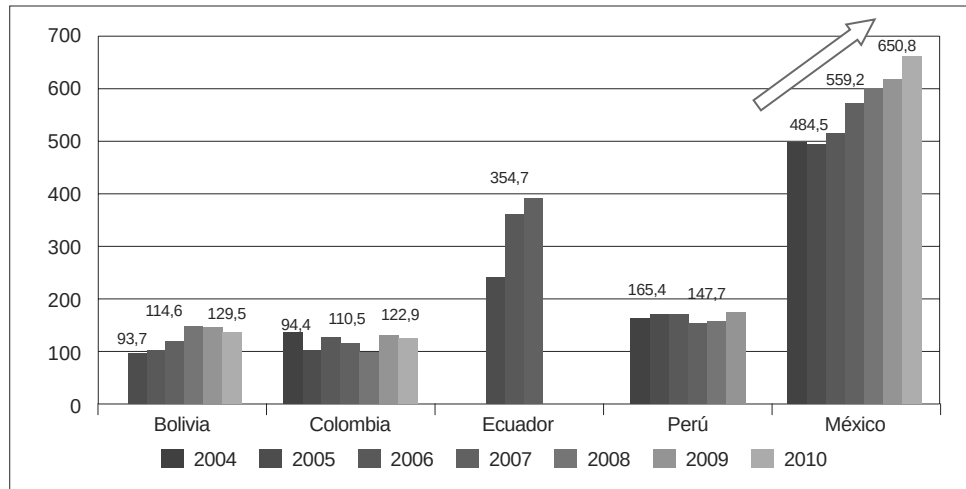
(a) Ministerio de Gobierno. Unidad de ejecución especializada. La forma de clasificar las lesiones cambió en 2006 y esto explica parte del aumento significativo.

(b) Instituto Nacional de Medicina Legal (INML).

(c) Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas. Se refiere a lesiones dolosas.

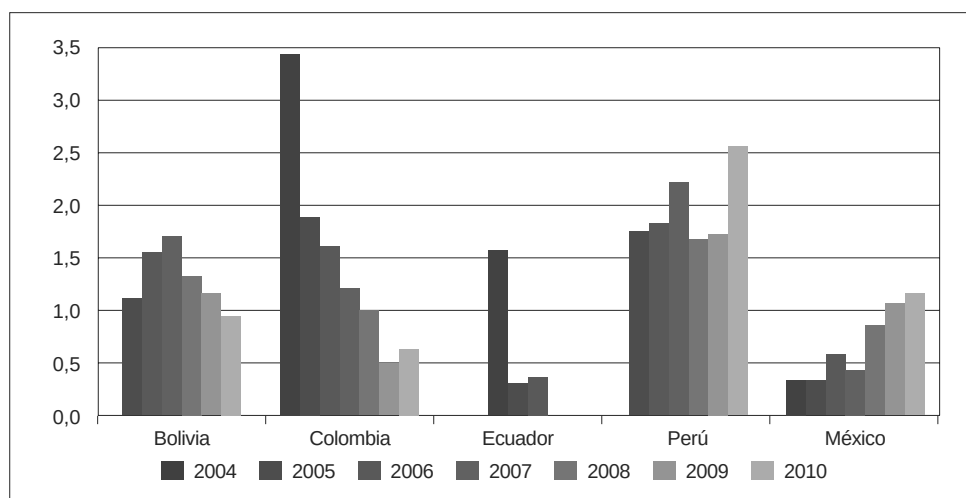
Fuente: BID. 2010. *Crimen e inseguridad: indicadores para las Américas*.

GRÁFICO 2. TASA DE ROBOS POR 100.000 HABITANTES
EN BOLIVIA, COLOMBIA, ECUADOR, PERÚ Y MÉXICO, 2004-2010



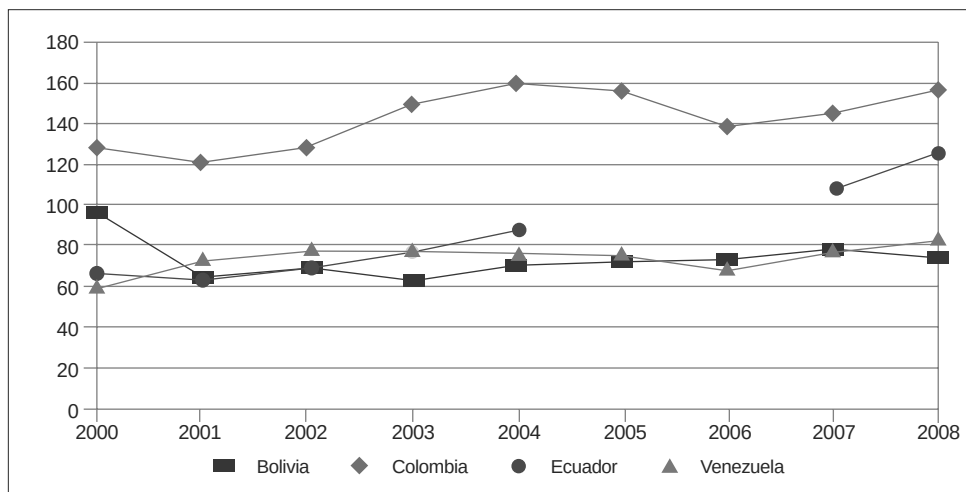
Fuente: Unodc.

GRÁFICO 3. TASA DE SECUESTRO POR 100.000 HABITANTES
EN BOLIVIA, COLOMBIA, ECUADOR, PERÚ Y MÉXICO, 2004-2010



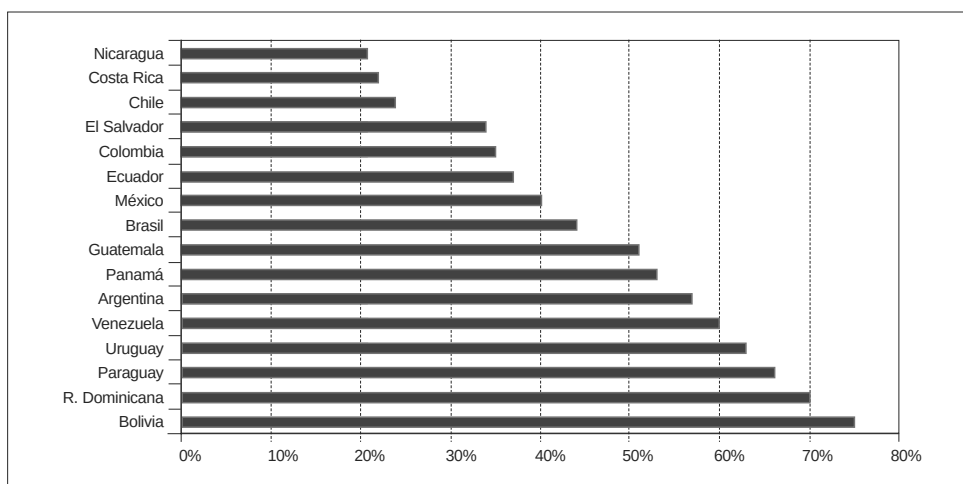
Fuente: Unodc.

GRÁFICO 4. TASA DE POBLACIÓN PENITENCIARIA POR 100.000 HABITANTES
EN BOLIVIA, COLOMBIA, ECUADOR Y VENEZUELA, 2000-2008



Fuente: BID. 2010. *Crimen e inseguridad: indicadores para las Américas.*

GRÁFICO 5. PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN RECLUSA SIN CONDENA
EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, 2008



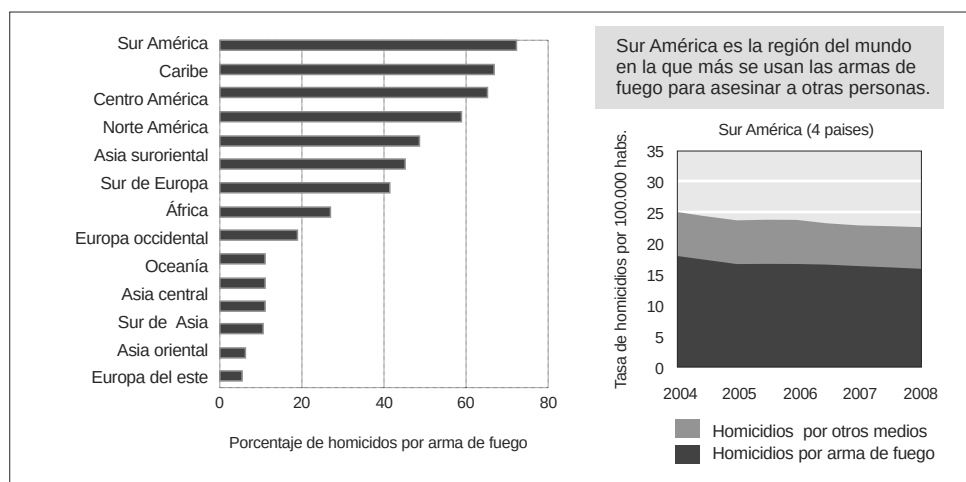
Fuente: BID. 2010. *Crimen e inseguridad: indicadores para las Américas.*

TABLA 2. SOBREPOBLACIÓN CARCELARIA EN BOLIVIA, COLOMBIA, ECUADOR Y VENEZUELA, 2008

	País	Capacidad del sistema	Población penal total	% de superpoblación
Región Andina	Bolivia	4.959 (junio de 1999)	7.682 (octubre de 2006)	55
	Ecuador	53.969 (junio de 2008)	67.609 (junio de 2008)	125
	Colombia	7.463 (diciembre de 2007)	17.024 (abril de 2008)	128
	Venezuela	16.909 (octubre de 2005)	23.299 (julio de 2008)	38

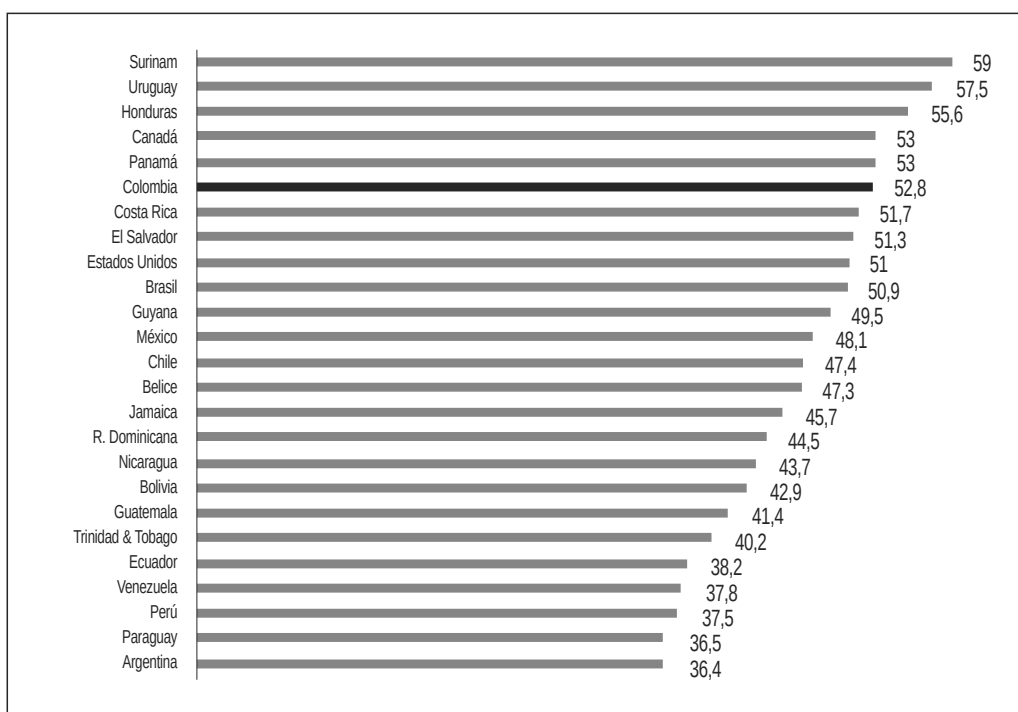
Fuente: BID. 2010. *Crimen e inseguridad: indicadores para las Américas.*

GRÁFICO 6. HOMICIDIOS CON ARMAS DE FUEGO POR REGIONES DEL MUNDO, EN PORCENTAJE



Fuente: Unodc. Estadísticas de homicidios.

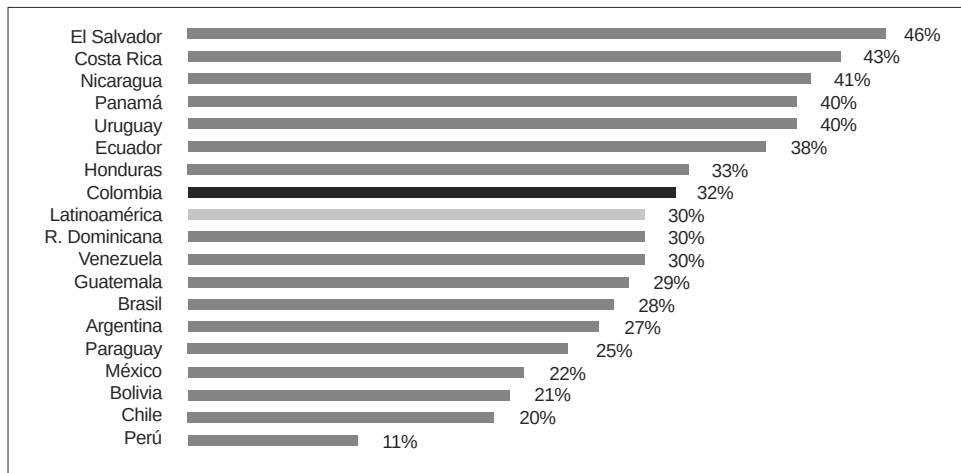
GRÁFICO 7. CONFIANZA EN EL SISTEMA JUDICIAL EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE*



Fuente: Lapop. Barómetro de las Américas 2010.

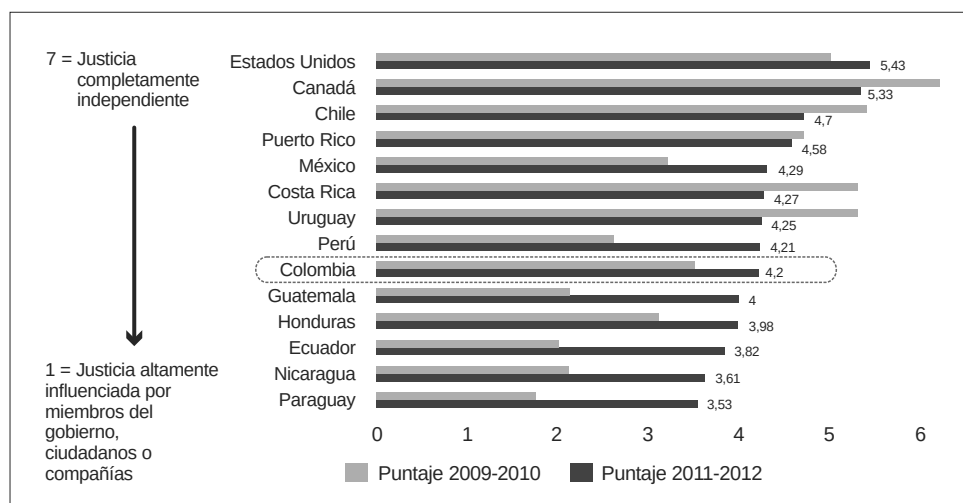
* La confianza en el sistema de justicia en Colombia es baja en términos absolutos (52,8%) pero ALTA cuando se compara con los países de América y del área andina (Bolivia, Perú, Venezuela, Ecuador).

GRÁFICO 8. SATISFACCIÓN CON EL SISTEMA JUDICIAL
EN ALGUNOS PAÍSES DE LATINOAMÉRICA*



* La satisfacción con el sistema judicial reportada por los ciudadanos de Ecuador y Colombia es más alta que el promedio latinoamericano.

GRÁFICO 9. ÍNDICE DE INDEPENDENCIA JUDICIAL
EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA, 2009-2010, 2011-2012



A continuación nos referiremos más en extenso a la reforma procesal penal en los países andinos, comentando al final de la reseña de cada país las otras reformas a la administración de justicia que se están dando o que ya están siendo implementadas.

En la mayoría de los países de la región, a excepción de Perú, la implementación del sistema

penal acusatorio ya culminó. En todos ha habido contrarreformas, muchas de ellas obedeciendo al populismo punitivo. En Bolivia, Ecuador y Venezuela ha habido cambios en materia de medidas cautelares personales, lo que ha llevado a un uso excesivo de la prisión preventiva. En toda la región andina se incrementaron las penas para los delitos ya existentes y se crearon otros nuevos, lo que ha generado una gran presión sobre los siste-

mas penitenciarios, que se traduce en altos niveles de hacinamiento y, en el caso de Venezuela, en un preocupante nivel de violencia dentro de las cárceles.

Además, las entidades encargadas de la acusación penal no muestran grandes avances en la lucha contra la gran criminalidad, y se evidencian también dificultades en la asimilación de los cambios culturales necesarios para adaptar de manera correcta las modificaciones en la ley.

A continuación se presentan algunas particularidades de la reforma procesal penal en los países andinos.

2.1 BOLIVIA

Desde la entrada en vigencia de la ley 1970 en el año 2000, hubo un movimiento de contra reforma por la percepción ciudadana de que esta había sido benevolente con los imputados. Entre las leyes más sobresalientes expedidas en el marco del movimiento contrarreformista están:

- ♦ Ley sistema nacional de seguridad nacional 2494 del 4 de agosto de 2003, que amplió las facultades del juez y del fiscal para determinar el peligro de fuga y obstaculización del proceso, incrementando las penas (Alarcón et al., 2012).
- ♦ Ley 004, “estatuto anticorrupción”, que facilitó la incautación y confiscación de bienes al imputado y creó ocho nuevos tipos penales.
- ♦ Ley de modificación al sistema normativo penal 007 de 2010, que amplió los plazos de prisión para poder solicitar la cesación de la detención preventiva y un régimen inmediato de tratamiento a delitos flagrantes.

A pesar del incremento en las penas de los delitos contempladas en estas leyes, estas no lograron reducir los índices de inseguridad ni aumentar la confianza de la ciudadanía en el sistema judicial. Entre 2005 y 2010, las cifras de inseguridad aumentaron 70% y la confianza ciudadana en el sistema judicial se mantuvo

en niveles muy bajos. Es más, el hacinamiento carcelario sobrepasó el 130% y el porcentaje de reclusos con prisión preventiva alcanzó 84% (Alarcón, et al., 2012: 33).

El sistema judicial boliviano enfrenta también serios retos institucionales en la lucha contra el narcotráfico, que surgen por el carácter legal que tiene la producción de coca (con algunas restricciones) pero ilegal de la transformación de la hoja de coca en sustancias narcóticas. Autores como Campero (2011) han cuestionado la imparcialidad de la justicia en algunas zonas del país, al señalar que existe favorecimiento de los jueces en beneficio de los narcotraficantes, lo que ha propiciado la impunidad.

Paralelamente al movimiento contrarreforma, durante 2012 la administración de justicia tuvo una gran transformación liberal. Así, una reforma determinó que algunos trámites judiciales fueran gratuitos (timbres, conceptos de formularios de notificación), que la selección de jueces se hiciera de acuerdo con la carrera judicial, y se creó una escuela de jueces. Además, la oralidad se amplió a todos los procesos (civil, laboral, de familia y otros) y cincuenta autoridades judiciales de las altas cortes fueron elegidas por medio de una consulta popular (Castro, 2012).

2.2 COLOMBIA

El sistema penal acusatorio entró en vigencia desde 2005 en ciudades como Bogotá, Manizales, Pereira y Armenia, y paulatinamente fue ampliándose a todo el país hasta 2010. Después de siete años del inicio de la implementación del sistema, las estadísticas del funcionamiento de la Fiscalía y de la percepción ciudadana muestran algunos problemas en el funcionamiento institucional del sistema penal.

Primero, según el Anuario de la Fiscalía general de la nación de 2010, el 53% de los casos archivados han sido por la imposibilidad de identificar el sujeto activo de la conducta. Asimismo, 33% de los que se llevan a juicio, tras

la acusación de la Fiscalía y la inexistencia de aceptaciones de cargos o mecanismos anticipados de determinación de procesos, resultan en sentencias absolutorias. Además, el sistema penal acusatorio se ha especializado en condenar los delitos cometidos en flagrancia, en su mayoría dentro de casos de baja connotación social: en 2010, 37,7% de las sentencias condenatorias se dieron por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, y 19,1% por fabricación, tráfico y porte armas de fuego.

Buena parte de la aparición de estos fenómenos se debe a debilidades institucionales de la Fiscalía, que le impiden un buen accionar en la política anti criminal. Según el *Balance de los primeros 5 años de funcionamiento del SPA en Colombia* (2010) de la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ), los principales obstáculos que enfrenta la Fiscalía general de la nación son:

- ♦ La insuficiencia de talento humano, especialmente de policía judicial, para impulsar los casos.
- ♦ El desaprovechamiento del talento humano disponible, como la escasa policía judicial, en el desarrollo de actividades de mensajería, y los tiempos muertos que se generan por el aplazamiento de audiencias.
- ♦ El uso insuficiente de tecnologías de información y comunicaciones.
- ♦ El bajo uso del principio de oportunidad, que no alcanza a representar ni 1% de las salidas, pese a las grandes expectativas que había en torno al mismo.
- ♦ El populismo penal.

Los problemas que presenta el funcionamiento del sistema penal acusatorio se han visto reflejados en la baja percepción ciudadana sobre la función que cumple la justicia en la reducción de la criminalidad y en el poco conocimiento de la población sobre el funcionamiento y las competencias del sistema. Esto ha hecho que 32% de las noticias criminales² archivadas por la Fiscalía en 2010 fueran por “conducta atípica”. Es decir la población denuncia ante la Fiscalía su-

cesos que no le competen al derecho penal (como el incumplimiento de contratos, conflictos entre vecinos, pérdida de documentos, entre otros), lo que contribuye a aumentar la congestión de la entidad: en 2010, los inventarios sumaban 1’489.798 casos.

Una de las estrategias para solucionar este frente fue desarrollada por la CEJ, junto con la Embajada británica, en el programa “Fortalecimiento de la intervención temprana de denuncias en el manejo de casos de menor complejidad para el mejoramiento de la capacidad de la Fiscalía General de la Nación en la lucha contra la impunidad”. Las recomendaciones de este trabajo dieron lugar a la creación de la Unidad de intervención temprana de denuncias, con el propósito de desestimar oportunamente aquellas cuyos hechos no revisten las características de un delito (atipicidad manifiesta) o dan lugar a causales de archivo.

Cabe agregar que la solución del problema del sobredimensionamiento del derecho penal por parte de los ciudadanos pasa también por un mayor grado de educación legal de la población y por el cambio cultural de los operadores de justicia.

Por otra parte, desde el poder ejecutivo y legislativo se han propuesto diversos proyectos de ley que exacerban el populismo punitivo. Según cálculos de la CEJ, entre 2006 y 2011 hubo ciento cinco proyectos de ley que intentaban modificar el Código penal, y treinta y ocho el Código de procedimiento penal. En su gran mayoría, lo que se buscaba era crear nuevos delitos o ampliar las penas para los ya existentes. La consecuencia ha sido la expedición de leyes como el Estatuto anti corrupción y la ley de seguridad ciudadana:

esta última contentiva de diversas modificaciones que inciden en la prevalencia de la libertad y la justicia premial: razón por la cual esta ley podría considerarse como la segunda contra-reforma al sistema, título que en su momento se dio a la ley 1142 de 2007, impulsada con el mismo objetivo de fortalecer la seguridad ciudadana (CEJ. Balance legislativo 2010-2011 en materia penal).

Este tipo de normas han sido responsables parciales de la agudización de la crisis carcelaria y de hacinamiento que vive el país³.

También se han propuesto varios proyectos de ley que reforman la administración de justicia del sistema penal, siendo uno de los principales el que pretende desmonopolizar la acción penal de la Fiscalía General de la Nación. Tras el trámite exitoso de esta iniciativa, se publicó el acto legislativo 06 de 2011, que introdujo el siguiente parágrafo al artículo 250 de la Constitución política: “Atendiendo la naturaleza del bien jurídico o la menor lesividad de la conducta punible, el legislador podrá asignarle el ejercicio de la acción penal a la víctima o a otras autoridades distintas a la Fiscalía General de la Nación. En todo caso, la Fiscalía General de la Nación podrá actuar en forma preferente”.

Se pretende que los ciudadanos en calidad de acusadores privados o autoridades públicas ajenas a la Fiscalía puedan ejercer la acción penal. Sin embargo, el Ministerio de Justicia y del Derecho no ha presentado el proyecto de ley que reglamente ese acto legislativo.

También, en el marco de las negociaciones de paz entre el gobierno y las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), fue aprobada una enmienda constitucional, el marco jurídico para la paz, que determina los parámetros para este régimen, y se está a la espera del proyecto de ley que lo reglamente, que se elaborará una vez avancen las negociaciones de paz. Además acaba de ser modificada la ley de justicia y paz para hacerla más efectiva y lograr encausar solo a los cabecillas de las organizaciones criminales y otorgarle eventualmente el principio de oportunidad a la tropa de esos ejércitos ilegales y de hacer audiencias generales con varios encauzados.

Como medidas de gestión interna para atacar la alta congestión, en la Fiscalía se vienen tomando también las siguientes medidas:

- ♦ Priorización de casos, mediante la directiva 01 del Fiscal General.

- ♦ En septiembre de 2012, el Fiscal General de la nación anunció la creación de la Unidad nacional de análisis y contexto, creación que responde a la necesidad de adelantar con prioridad el análisis de los contextos en los que se han cometido graves violaciones de derechos humanos en el país. Busca articular investigaciones dispersas en distintos despachos judiciales, reconstruir hechos en el marco de la memoria y comprender los fenómenos que explican “la macrocriminalidad de Colombia”. La Unidad estará conformada por aproximadamente doscientas cincuenta personas, entre analistas, expertos investigadores de contexto y fiscales.

Finalmente, el tránsito a la oralidad que inició con el sistema penal se ha extendido a la jurisdicción contencioso administrativa y a la especialidad civil. La ley 147, Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, introdujo la oralidad en la jurisdicción administrativa, y la ley 1564, Código general del proceso, introdujo la oralidad y el litigio *on line* en los procesos civiles, comerciales, de familia y agrarios.

A continuación se presentan algunos aspectos de estas reformas estructurales por las que está pasando la justicia colombiana:

- ♦ Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo (ley 1437 de 2011). Primera gran reforma procesal de los últimos años, la cual:
 - ✧ Regula, simplifica y unifica el procedimiento administrativo, entre los particulares y las autoridades.
 - ✧ Simplifica los procesos judiciales en materia contencioso administrativa: introduce la oralidad y las actuaciones por audiencias.
 - ✧ Propende al aprovechamiento intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), en los procedimientos administrativos y en los judiciales.
 - ✧ Da un papel preponderante a la jurisprudencia: extensión de decisiones jurisprudenciales.

- denciales a casos que revistan los mismos presupuestos fácticos e introducción del *recurso extraordinario de unificación de la jurisprudencia*.
- ✧ Otorga amplios poderes al juez, por ejemplo, imposición de sanciones a los apoderados judiciales por actuaciones temerarias e infundadas, para lograr la dirección efectiva del proceso.
 - ◆ Código general del proceso (ley 1564 de 2012). Junto con la anterior reforma, constituye la base de la renovación procesal en Colombia, pues:
 - ✧ Introduce la oralidad en los procesos civiles, comerciales, de familia y agrarios.
 - ✧ Habilita figuras procesales para las salidas tempranas de los procesos: desistimiento, desistimiento tácito, transacción, sentencia anticipada, excepciones previas, conciliación, allanamiento.
 - ✧ Amplía la posibilidad de practicar pruebas anticipadas, de manera que se agilice el trámite del proceso.
 - ✧ Abre la puerta para el *litigio on line*: presentación de demanda por medios electrónicos, actuaciones judiciales a través de mensajes de datos, plan de justicia digital.
 - ✧ Agiliza la ejecución de obligaciones: proceso monitorio, medidas cautelares anticipadas, apelación en el efecto devolutivo.
 - ✧ Ampliación de poderes del juez como director del proceso: arresto, multa, expulsión de audiencias, devolución de documentos, etcétera.
 - ✧ Amplía los asuntos sobre los cuales se puede pronunciar la Corte Suprema de Justicia en sede de casación: se amplió la procedencia del recurso a toda clase de procesos declarativos y de grupo conocidos por la jurisdicción ordinaria.
 - ◆ Estatuto de arbitraje nacional e internacional (ley 1563 de 2012), mediante el cual se:
 - ✧ Moderniza el trámite arbitral, faculta el uso de TIC en el arbitraje.
 - ✧ Limita el número de casos simultáneos que puede tramitar un árbitro: no más de cinco tribunales de arbitraje en que intervenga como parte una entidad pública o quien ejerza funciones administrativas en los conflictos relativos a estas.
 - ✧ Limita el monto de los honorarios que pueden fijar los árbitros y establece el deber del gobierno de reglamentar las tarifas.
 - ✧ Establece, si no se determina nada en el pacto arbitral, un término de seis meses para la duración del proceso, contados desde la finalización de la primera audiencia de trámite.
 - ✧ Extiende la aplicación del *amparo de pobreza* a los arbitrajes.
 - ✧ Armoniza, para el arbitraje internacional, la legislación interna con las disposiciones de la Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo del Derecho Mercantil Internacional (Uncitral).
 - ◆ Proyecto de reforma constitucional a la justicia. A mediados de 2012 se archivó en medio de la oposición radical de sectores de opinión y de la ciudadanía una reforma constitucional a la justicia. Por la importancia del episodio, a continuación me referiré brevemente al asunto.
- La reforma constitucional a la justicia se viene intentando en Colombia desde hace diez años, como una contrarreforma a la reforma constitucional de 1991. Desde el primer mandato del presidente Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010) se elaboraron alrededor de diez propuestas.
- Los asuntos abordados recurrentemente por los proyectos fallidos de reforma judicial han sido:
- ✧ El gobierno y la gerencia de la rama judicial, que se refleja principalmente en las múltiples propuestas que han abogado por la eliminación del Consejo Superior de la Judicatura.
 - ✧ La acción de tutela, particularmente cuando esta se interpone contra providencias judiciales.

- ✧ El sistema de fuentes de derecho.
- ✧ Los requisitos para aspirar a la magistratura, mecanismo para su elección y periodo de ejercicio.
- ✧ Las atribuciones de las altas cortes.
- ✧ Los actores investidos con la función de administrar justicia.

El 5 de agosto de 2011, el gobierno nacional radicó el proyecto de acto legislativo 07 de 2011 Senado, que contenía la propuesta de reforma constitucional del gobierno. Su trámite se surtió, en principio, exitosamente en el Congreso. Su aprobación en debates se dio con amplias mayorías. Sin embargo, a medida que avanzó cobraron protagonismo aspectos que no estaban en primer plano cuando el proyecto se radicó: el juzgamiento penal y disciplinario de *aforados*, la pérdida de investidura de los congresistas, la ampliación del periodo de los magistrados en ejercicio. Otros asuntos que se consideraban de alto impacto para la administración de justicia fueron desapareciendo: la tutela contra providencias judiciales, el papel de la jurisprudencia en el ordenamiento jurídico, aspectos sobre la revisión constitucional de proyectos de ley en materia penal y fiscal.

Desde diferentes orillas de la opinión pública, la sociedad civil y la academia hubo críticas profundas a temas que avanzaron en el trámite, como el otorgamiento de funciones jurisdiccionales a particulares, la creación de un nuevo cuerpo de gobierno y gerencia judicial sin prever un régimen de transición, la inconveniencia de la fórmula presupuestal para la rama.

El detonante que derivó en el hundimiento de la reforma fue el texto que quedó después del proceso de conciliación entre las cámaras del Congreso, que estuvo marcado por un procedimiento que generó suspicacias, pues los conciliadores no permitieron la participación del Ministro de Justicia y del Derecho y se excluyó de la comisión a los congresistas más activos durante el trámite de la reforma. En el trámite de la conciliación se incluyeron nuevas modificaciones que no habían sido discutidas en los debates previos del Congreso: otorgamiento de *fuero* a

los secretarios de Senado y Cámara, cambio de competencia para la investigación de funcionarios como ministros, gobernadores, magistrados de tribunales, y *limbo* jurídico en torno a los procesos en curso contra aforados, por los cambios procesales y de competencias.

Estos cambios generaron tal indignación entre la opinión pública que el presidente de la república objetó el proyecto aprobado por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia: irregularidades en su conciliación y problemas derivados de la falta de un régimen de transición. Las objeciones fueron acogidas y el proyecto terminó archivado, quedando la opinión pública con dos sensaciones encontradas: 1) que no era necesaria una reforma constitucional a la justicia para superar los problemas que actualmente presenta el sistema judicial colombiano; o 2) que se perdió una gran oportunidad para lograr los cambios esperados.

2.3 ECUADOR

A diferencia de otros países de la región andina, la reforma procesal penal ecuatoriana (ley 000. RO/Sup 360 de 13 de enero de 2000) se desarrolló de manera simultánea en todo el territorio nacional y no en fases ni de forma escalonada. Entre los objetivos más importantes estaban la implementación del sistema oral y la reducción de la prisión preventiva, que ha sido “uno de los problemas más serios de legitimidad que ha tenido de manera tradicional el sistema procesal penal en Ecuador” (Zalamea, 2009: 3).

La aplicación de los cambios procesales mostró algunas dificultades similares a las que experimentaron otros países de la región andina. Primero, hubo problemas en la redacción de la ley, lo que causó que, en la práctica, la metodología escrita siguiera solucionando las medidas cautelares: “Se basaba en un pedido fiscal por escrito y la resolución judicial; sin que medie el conocimiento de la defensa” (Zalamea, 2009). Esto llevó a que después de la reforma procesal no

disminuyera la cantidad de presos en condición de prisión preventiva. Es más, pasó de representar 42,9% de los prisioneros en 2001 a 71,8% en 2008 (Zalamea, 2009). Por otro lado, se ha hecho una inversión considerable en el sector justicia, incrementando el presupuesto de la fiscalía de 48 a 78 millones de dólares entre 2007 y 2009, que no se han visto reflejados en aumentos de productividad (Zalamea, 2012).

Finalmente, en junio de 2011 se aprobó, mediante consulta popular, una gran reforma al sistema de justicia ecuatoriano. Se creó un Consejo transitorio (integrado por un representante del gobierno, otro de la Asamblea y un tercero de la función de control social), que designa a los jueces de la Corte nacional y dirigirá los procesos de selección de jueces y otros servidores de la función judicial. El objetivo de la reforma es elegir nuevos jueces mediante concursos públicos de merecimiento con la observación de veedurías nacionales e internacionales⁴.

Como parte de esa estrategia integral de reforma a la justicia, Ecuador se encuentra estudiando también la reforma a la jurisdicción civil.

2.4 PERÚ

La implementación progresiva del nuevo sistema penal en Perú acabará en 2013, cuando entre en vigencia en la ciudad de Lima. En la medida en que la aplicación de la reforma procesal no ha concluido, la literatura revisada incluye algunas recomendaciones y evaluaciones para zonas particulares del país, por lo que las conclusiones de los estudios no se pueden generalizar para todo el territorio.

La primera evaluación muestra resultados favorables en la implementación del Código procesal penal. Los tiempos procesales se redujeron, el nivel de atención de los casos penales fue mayor, así como la oferta de vías de solución a lo largo de las distintas etapas del proceso penal⁵. Sin embargo, la evaluación hecha por el Ceja (Centro de Estudios de Justicia de las Américas)

en Huaura y La Libertad (Ponce, 2009) resalta algunos aspectos que deben ser tomados en cuenta para el resto del territorio nacional. El documento advierte sobre la necesidad de reforzar la capacidad de los jueces, fiscales y defensores públicos y privados en técnicas de litigación oral, así como en los cambios culturales para la aplicación correcta del Código. Debe reforzarse también la Unidad de atención a víctimas y testigos, para que se vean incentivados a declarar en las audiencias.

El documento oficial del Poder judicial del Distrito judicial de La Libertad, “La reforma procesal penal en cifras”, muestra por su parte que debe evitarse en todo el territorio nacional que los delitos de baja peligrosidad sean los de mayor incidencia tanto en la etapa de juicio como en la intermedia. Y que se debe trabajar en medidas para evitar la inasistencia de los sujetos procesales a las audiencias.

2.5 VENEZUELA

En el marco de la reforma procesal penal, el Código procesal de 1999 incrementó el poder del Ministerio Público y redujo los de la Policía y los jueces penales. Esto generó polémicas y discusiones que se tradujeron en contrarreformas al Código, que incrementaron el poder de la policía y le otorgaron mayor libertad a los jueces para decretar la libertad preventiva. La contra reforma venezolana de 2001 fue el caso más extremo en la región en materia de ampliación de las causales de procedencia de la prisión preventiva (Riego y Duce, 2011: 67).

La serie de contrarreformas mantuvieron la figura de los escabinos⁶ en el sistema penal. Sin embargo, una reforma aprobada en el transcurso del último año los eliminó, porque, según el presidente Chávez: “nadie quiere ser escabino” y retrasa el avance de los procesos⁷. Se eliminó también el concurso material de delitos, es decir la norma que contemplaba “una sola sentencia” en la que se podía resolver sobre la responsabilidad del procesado en torno a varias conductas punibles.

Por otro lado, el hacinamiento de las cárceles venezolanas es igual de crítico que en el resto de la región, con el agravante de los altos niveles de violencia dentro de los penales. En las prisiones los reclusos rivalizan por el control de pabellones, armas y drogas que algunos guardias corruptos les venden, convirtiéndolo en uno de los sistemas penitenciarios más violentos del mundo. En los primeros ocho años de gestión del presidente Chávez se presentaron veinte asesinatos por cada mil presos⁸.

Se debe resaltar por último la falta de independencia e imparcialidad con la que cuenta el sistema judicial venezolano. El informe de la International Bar Association resalta varias fallas estructurales que la ligan fuertemente al poder ejecutivo. Por ejemplo, la mayoría de fiscales tiene cargos provisionales, la rama contencioso administrativa no tiene garantías de estabilidad en el cargo, el sistema de concurso parece no estar siguiendo lo ordenado por la Constitución y la promoción de la carrera judicial depende de los idearios políticos más que de los méritos.

Como se puede constatar de esta breve reseña, la reforma a la justicia en la región andina está en pleno desarrollo y los países presentan diferentes estados de avance. En lo que hay cierta unidad es en lograr la implementación del sistema penal acusatorio en toda la región y en ir avanzando hacia la oralidad en las otras jurisdicciones. Aun cuando en casi todos los países hay consenso en cuanto a las metas, los problemas que se presentan son también más o menos comunes: improvisación, déficit en los recursos asignados, grandes deficiencias en las estrategias de cambio cultural de los operadores, falta de planes para educar a la ciudadanía en estos cambios y, sobre todo, desesperación por no alcanzar rápidamente los cambios buscados y, por tanto, contrarreformas permanentes. Además, escaso uso de la tecnología como medio de apoyo en el proceso de reforma e inexistencia de una política criminal y judicial a largo plazo y con metas claras.

3. DESAFÍOS DE LA JUSTICIA EN LA REGIÓN ANDINA

A pesar de los avances logrados en las últimas décadas, es posible afirmar que el proceso de reforma a la justicia en la región andina es aún incipiente y que tiene una alta dosis de improvisación. La agenda sigue estando impuesta por terceros y estamos lejos de que nuestros sistemas judiciales tengan una identidad propia.

Los aparatos judiciales de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela enfrentan aún numerosos desafíos para lograr esa justicia eficiente, pronta y de calidad que exigen los ciudadanos. Algunos de esos desafíos son los siguientes:

- ♦ Consolidar la independencia judicial como una garantía de todos los ciudadanos.
- ♦ Definir completamente el sistema judicial que se quiere, de acuerdo con la estructura constitucional propia de cada país y, sobre todo, corregir las falencias de su arquitectura organizacional, para que sea un verdadero contrapoder, para que la colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder público se desarrolle efectivamente, y sobre todo para que sea una adecuada garantía para la independencia de los jueces.
- ♦ Fortalecimiento de los órganos de gobierno, supervisión y administración de la rama judicial.
- ♦ Luchar contra la corrupción y politización de la justicia.
- ♦ Relegitimar la figura del juez para que los ciudadanos confíen en sus decisiones y lo identifiquen como una autoridad.
- ♦ Dotar a los estados de derecho de mayor seguridad jurídica con decisiones judiciales de mejor calidad, previsibles, pedagógicas y que disuadan el conflicto y el delito.
- ♦ Mejorar la formación de los abogados y crear incentivos para que los mejores de las mejores universidades se decidan por la carrera judicial.

- ♦ Fortalecer la formación ética de los abogados.
- ♦ Medir permanentemente los sistemas judiciales y la productividad de los jueces, y exigir la rendición de cuentas.
- ♦ Implementar con seriedad, en debida forma y sin desistir las reformas procesales en curso.
- ♦ Financiar adecuadamente las reformas.
- ♦ Desarrollar políticas criminales coherentes y no contradictorias con metas por alcanzar a corto, mediano y largo plazo.
- ♦ Mejorar la formación de los jueces.
- ♦ Fortalecer la primera instancia y transformar el papel de las Cortes para que sean orientadoras y unificadoras de jurisprudencia y no tribunales de instancia.
- ♦ Mejorar la carrera judicial y la evaluación del desempeño de los jueces.
- ♦ Trabajar en los cambios culturales que exigen las reformas aprobadas.
- ♦ Dotar de modelos adecuados de gestión a la justicia para el desarrollo óptimo de las reformas.
- ♦ Mejorar la investigación criminal con capacitación y más tecnología.
- ♦ Regular la carga de trabajo de todos los operadores de justicia.
- ♦ Inventariar realmente los procesos actuales a cargo de la justicia y desarrollar planes efectivos de descongestión.
- ♦ Dotar de TIC a la administración de justicia: expediente electrónico, litigación *on line*, etcétera.
- ♦ Definir nuevas fuentes de financiación de la justicia.
- ♦ Establecer el papel que le corresponde a las entidades territoriales en la financiación de la administración de justicia.
- ♦ Mejorar sustancialmente la infraestructura física de la justicia.
- ♦ Mejorar y dotar de mayor transparencia y publicidad los sistemas de selección de jueces.
- ♦ Mejorar el servicio al ciudadano.
- ♦ Implementar una cultura de no judicialización de conflictos no trascendentes para la vida en sociedad y de cumplimiento efectivo de los deberes legales por parte de autoridades públicas y particulares que cumplen funciones públicas (por ejemplo, entidades de salud y de educación).
- ♦ Incentivar la formación de cuerpos élite adecuadamente educados para asumir la dirección de la justicia y de la implementación de las reformas.

REFERENCIAS

- Alarcón, C., R. Orias y S. Saavedra. 2012. *Reforma procesal penal y detención preventiva en Bolivia*. Ceja.
- Campero, J. 2011. *Crimen organizado y gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar. Memorias, Programas de Cooperación en Seguridad Regional*. FES, Programa de Cooperación en Seguridad Regional.
- Castro, T. 2012. "El año 2012 inicia el cambio total en la justicia boliviana". Recuperado de la página web <http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2012/0101/noticias.php?id=37542>
- Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ). 2011. "Balance de la legislatura 2010 2011 en materia penal".
- . 2010. "Balance de los primeros cinco años de funcionamiento del sistema penal acusatorio".
- Duce, M. 2010. "Crimen e inseguridad: políticas, temas y problemas en las Américas".
- Duce, M. y C. Riego. 2011. *Prisión preventiva y reforma procesal penal en América Latina: Evaluación y perspectivas*. Ceja.
- "El gobierno venezolano aprueba reforma al Código penal". Recuperado de la página web <http://www.miamidiario.com/politica/gobierno/ley-habilitante/gobierno-venezolano/aprueba-reforma/iris-varela/ministra-de-servicios-penitenciarios-venezolana/codigo-procesal-penal/292971>
- Friedman, L. 1997. "The concept of legal culture: A reply".
- Hartmann. 2010. "La capacidad del sistema judicial colombiano para dar resultados en delitos de connotación social. Estudio exploratorio". En *Persecución de delitos complejos. Capacidades de los sistemas penales en América Latina*. Ceja.
- "Importancia de la denuncia". Justiciómetro de la CEJ. <http://cej.org.co/index.php/todos-los-justiciometros/3226-importancia-de-la-denuncia>

- International Bar Association. 2007. "Venezuela, la justicia en entredicho".
- "La reforma procesal penal en Perú: hacia una justicia penal rápida y transparente". 2012. Recuperado de la página web <http://enfoquederecho.com/la-reforma-procesal-penal-en-el-peru-hacia-una-justicia-penal-rapida-y-transparente/>
- Poder judicial, distrito judicial de La Libertad, Perú. 2010. "La reforma procesal penal en cifras, una nueva visión de justicia".
- Ponce, N. 2009. *La reforma procesal en Perú: avances y desafíos a partir de las experiencias en Huaura y La Libertad*. Ceja.
- "Tras la consulta popular, ¿cuánto cambiara Ecuador?". Recuperado de la página web de la BBC: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/05/110514_ecuador_consulta_correa_viernes_jg.shtml
- Zalamea, D. 2009. "Cambios en la justicia ecuatoriana". Recuperado de la página web <http://www.dplf.org/uploads/1260463478.pdf>
- . 2009. "Reporte del estado de la prisión preventiva en Ecuador". Ceja.
- . 2012. "Problemas relacionados con los delitos complejos en Ecuador". Ceja.
- 2 La noticia criminal es el conocimiento o la información obtenidos por la policía judicial o la Fiscalía sobre la comisión de uno o varios delitos.
- 3 Véase, CEJ. "Evolución de la población reclusa". <http://cej.org.co/index.php/todos-los-justiciometros/3138-evolucion-de-la-poblacion-reclusa-en-colombia>
- 4 "Tras la consulta popular, ¿cuánto cambiará Ecuador?". Recuperado de la página web de la BBC: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/05/110514_ecuador_consulta_correa_viernes_jg.shtml
- 5 "La reforma procesal penal en Perú: hacia una justicia penal rápida y transparente" (2012). Recuperado de la página web <http://enfoquederecho.com/la-reforma-procesal-penal-en-el-peru-hacia-una-justicia-penal-rapida-y-transparente/>
- 6 Miembros de la comunidad que son llamados a integrar un tribunal mixto, constituido por un juez profesional y dos ciudadanos, que no deben ser abogados, a quienes corresponde conocer los delitos cuya pena sea mayor de cuatro años. Fuente: <http://www.dem.gob.ve/escabinato/preguntas.do?idPregunta=3&pager.offset=0>
- 7 "El gobierno venezolano aprueba reforma al Código penal". Recuperado de la página web <http://www.miamidiario.com/politica/gobierno/ley-habilitante/gobierno-venezolano/aprueba-reforma/iris-varela/ministra-de-servicios-penitenciarios-venezolana/codigo-procesal-penal/292971>
- 8 International Bar Association. "Venezuela, la justicia en entredicho".

NOTAS

- 1 Curiosamente, hoy todas las reformas quieren ir hacia sistemas orales y con alto predominio de la jurisprudencia, o sea que nos estamos aproximando al sistema Common Law, más cercano, guardadas proporciones, a la tradición ancestral que al sistema continental europeo.

RESEÑAS BIOGRÁFICAS DE LOS AUTORES

DIEGO ABENTE BRUN

Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo. Fue Director adjunto del International Forum for Democratic Studies del National Endowment for Democracy (NED), fue senador durante dos periodos (1993-2003), vice presidente del Senado (1996-1998), embajador ante la Organización de los Estados Americanos (1999-2001) y ministro de Justicia y Trabajo. De 1984 a 1992 fue profesor de ciencia política en Miami University, Oxford, Ohio. Es autor de numerosos libros y artículos publicados en revistas académicas como *Comparative Politics*, *Latin American Research Review* y *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Sus libros incluyen *Latin America's Struggle for Democracy* (2008), editado con Larry Diamond y Marc Plattner; *El Paraguay en transición* (1993); y *Constitucionalismo y democracia: el desafío para el Paraguay* (1992).

ISRAEL ALVARADO MARTÍNEZ

Doctor en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (Unam), en ciencias pena-

les y política criminal por el Instituto Nacional de Ciencias Penales (Inacipe) y en administración y gobierno del poder judicial por el Instituto de Estudios Judiciales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal en colaboración con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Unam.

Consejero de la Judicatura del Distrito Federal, titular de la Unidad especial para la implementación de las reformas constitucionales en materia penal del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (Unesirp), miembro del Consejo de coordinación para la implementación del sistema de justicia penal en el Distrito Federal, profesor investigador invitado del Inacipe e investigador nacional nivel I del sistema nacional de investigadores (SNI).

DANIEL ASENJO

Sociólogo de la Universidad de Concepción (Chile) y magister (c) en estudios internacionales en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Investigador del Programa de

seguimiento de las políticas exteriores latinoamericanas (1984-1992); asesor en asuntos internacionales de la Secretaría de Comunicaciones del ministerio Secretaría General de Gobierno (1992-2010).

BRUCE BAGLEY

Profesor de estudios internacionales y director del Departamento de Estudios Internacionales en la Universidad de Miami. Fue director del Centro de Estudios Latinoamericanos de la misma Universidad en 2007 y 2008. Antes de vincularse a la Universidad de Miami, en 1987, enseñó en la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados (SAIS) en la Johns Hopkins University en Washington (1978-1987) y en la Universidad de los Andes en Bogotá (1972-1978). Es autor de “Colombia y la guerra contra las drogas”, publicado en *Foreign Affairs* en español (enero-marzo 2008) y de *Globalisation and Latin American and Caribbean Organised Crime* (Routledge, 2005); editor de *Drug trafficking research in the Americas: A bibliographic survey* (Lynne Rienner, 1997) y coeditor, con William Walker, de *Drug trafficking in the Americas* (Transaction, 1995). Ha escrito otros doce libros académicos y más de cien artículos en revistas académicas y capítulos de libros. Su investigación actual se enfoca en las relaciones Estados Unidos-América Latina, con énfasis en tráfico de drogas y seguridad en Colombia, la región andina y México. Además de su trabajo académico, ocasionalmente es consultor experto para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de diversas agencias del gobierno de Estados Unidos (Departamentos de Estado, de Defensa, y de Justicia, la FBI y la DEA) y de gobiernos en América Latina (Bolivia, Colombia, Ecuador, México y Panamá) en asuntos de narcotráfico, lavado de dinero y seguridad pública.

RAÚL BENÍTEZ MANAUT

Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte (Cisan) y presidente del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A. C. (Casede). Ha sido académico visitante en

el Woodrow Wilson Center de Washington, en la Universidad de Columbia (Nueva York), profesor del Center for Hemispheric Defense Studies, de la Universidad Nacional de la Defensa de Estados Unidos, investigador visitante en el Center for North American Studies y profesor de la Escuela de Servicio Internacional de la American University en Washington. Es autor del libro *La teoría militar y la guerra civil en El Salvador*, San Salvador; coeditor de *El rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI* (Prometeo Libros, Buenos Aires, 2006); del *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009* (Casede, México, 2009); y editor de *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos* (Casede, México, 2010), entre otros.

MARÍA PAZ BERGER ARBELÁEZ

Politóloga y magíster en ciencia política de la Universidad de los Andes, Bogotá.

Pertenece al programa de Jóvenes investigadores del Centro de Estudios Políticos e Internacionales (Cepi), en donde trabaja asuntos de economía política internacional con énfasis en las relaciones entre China y América Latina. Es profesora auxiliar de la asignatura política y relaciones económicas internacionales en la Universidad del Rosario y profesora de la asignatura política exterior estadounidense en la Universidad Sergio Arboleda.

Se desempeñó como asistente graduada del Centro de Estudios Estadounidenses (CEE) de la Universidad de los Andes y la Universidad Nacional de Colombia, financiado por la Comisión Fulbright y la Embajada de Estados Unidos. Allí trabajó como asistente de investigación en los proyectos “Proyecto en integración regional: el caso de la Unión Suramericana de Naciones (Unasur)”, financiado por el Social Sciences Research Council; “Diplomacia preventiva en América Latina”, financiado por el International Peace Institute; y “El estado de las relaciones internacionales en Colombia”, financiado por Colciencias. Sus intereses principales en materia de investigación son el análisis

de política exterior, la política doméstica estadounidense y las comunidades de inteligencia.

SANDRA BORDA GUZMÁN

Profesora asociada de ciencia política y relaciones internacionales en la Universidad de los Andes.

Doctora (PhD) en ciencia política de la Universidad de Minnesota en Estados Unidos, cursó maestrías en ciencia política en la Universidad de Wisconsin y en relaciones internacionales en la Universidad de Chicago. Es politóloga de la Universidad de los Andes, Bogotá.

Su principal línea de investigación es el estudio de procesos de internacionalización de conflictos armados en América Latina. Se ha desempeñado como profesora de introducción a las relaciones internacionales, política exterior estadounidense, política exterior colombiana, organizaciones internacionales, teoría de relaciones internacionales y metodología de investigación. Ha publicado artículos y capítulos en libros relacionados con el papel de la sociedad civil y los medios de comunicación en la política exterior colombiana y sobre nuevas aproximaciones teóricas al análisis de la guerra contra las drogas, materia de su tesis de maestría bajo la dirección del profesor Alexander Wendt, tesis que fue calificada con honores. Ha sido ganadora de las becas Colciencias-Iepri para investigadores junior (Colombia) y la Tickner-Nave Summer Fellowship (Wisconsin); ha sido investigadora invitada del Itam de México, la Universidad de Toronto en Canadá y la Universidad de Groningen en Holanda. Fue miembro de la Misión de política exterior convocada por el gobierno nacional que sesionó entre diciembre de 2008 y agosto de 2009.

GLORIA BORRERO

Directora ejecutiva de la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ). Abogada de la Universidad Javeriana, con especialización en derecho administrativo, conocimiento de sistemas judiciales y experiencia en el diseño y puesta en marcha de procesos de gestión jurisdiccional y reforma

procesal, en Colombia, El Salvador, Paraguay, Perú y República Dominicana.

Ha tenido a su cargo el diseño e implementación de programas de cooperación internacional en justicia. Integró el equipo de consultores del proyecto regional del PNUD “Gestión para la gobernabilidad”, que montó el sistema de gestión de gobierno conocido con el nombre de Sigob. Participó en los procesos de reforma del estado de los gobiernos de los presidentes César Gaviria, Ernesto Samper y Andrés Pastrana. Ha liderado diferentes propuestas de reforma a la justicia y de proyectos de mejoramiento de la gestión judicial. Es secretaria técnica de la Comisión interinstitucional de seguimiento al sistema penal acusatorio y lo fue de la Comisión de expertos para la reforma a la justicia integrada por el gobierno del presidente Álvaro Uribe. Es miembro de la Comisión del proceso oral y justicia pronta y fue miembro de la Comisión de empalme del sector justicia del presidente Juan Manuel Santos. Es la vocera de Elección Visible, coalición de organizaciones de la sociedad civil que le hace seguimiento a los procesos de selección de los altos funcionarios de la justicia colombiana.

JOSÉ CARLOS CAMPERO

Asesor y consultor de organizaciones públicas, privadas, no gubernamentales, académicas y de cooperación internacional. Ha sido funcionario público en la Dirección general de planificación, el Viceministerio de la Presidencia (Coordinación gubernamental) y la secretaría técnica del Consejo nacional de política económica. Actualmente es consultor internacional, presidente de la firma consultora Beta Gama S.A. y director ejecutivo de la Fundación Federico Demmer mediante la cual impulsa el desarrollo del espíritu emprendedor en Bolivia.

Licenciado en economía de la Universidad Católica Boliviana, como académico fue profesor e investigador de la misma, y profesor de los programas de maestría de las universidades Andina Simón Bolívar, Católica Boliviana y Mayor de San Andrés. Candidato doctoral en gobierno y

administración pública de la Universidad Complutense de Madrid y el Instituto Universitario Ortega y Gasset, máster en gestión y políticas públicas, graduado con mención honrosa de distinción de maestrías para el desarrollo de la Universidad Católica Boliviana. Realizó el programa de alta dirección pública del Incae y un posgrado en doble tributación internacional con la Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung (DSE).

MARIANO CIAFARDINI

Abogado. Profesor de criminología de la Universidad de Buenos Aires. Vicepresidente del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia. Director del curso de especialización en criminología de la Universidad Nacional de Quilmes (Argentina). Ex fiscal federal en lo criminal de la ciudad de Buenos Aires.

ALCIDES COSTA VAZ

Vicedirector de la Facultad de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia, y coordinador del grupo de trabajo de Brasil del Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert.

Tiene una licenciatura y una maestría en relaciones internacionales de la Universidad de Brasilia (1982 y 1987), y un doctorado en sociología otorgado por la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas de la Universidad de São Paulo (2001). Ha trabajado en el Centro de Estudios Estratégico de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República de Brasil; fue secretario ejecutivo del Instituto Brasileño de Relaciones Internacionales (Ibri) y vicepresidente del Foro Universitario del Mercosur (Fomerco). Posee experiencia en el área de ciencia política, con énfasis en integración internacional, conflicto, paz y guerra, actuando principalmente en los siguientes asuntos: Mercosur, integración regional, seguridad internacional y regional, política externa y política de defensa brasileña.

Ha escrito dos decenas de artículos publicados

en revistas especializadas nacionales e internacionales, y es autor de cuatros libros: *Comércio internacional, agricultura e meio ambiente* (Ipea, 1994); *A construção do Mercosul* (Ibri, 2002); *Intermediate States and international security, 2006* (EdUnB, 2006); y *Amazônia: desafios e perspectivas* (UFRR, 2008).

JULIÁN GONZÁLEZ GUYER

Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República (UdelaR), Montevideo. Coordinador del Programa de investigación sobre seguridad regional, FFAA, política y sociedad (Instituto de Ciencia Política, FCS, UdelaR). Coordinador del grupo de trabajo en Uruguay del Programa de Cooperación en Seguridad Regional de América Latina de la Fundación Friedrich Ebert. Director del proyecto Uruguay-Haití, promoviendo la cooperación sur-sur (CEFIR-ICP/FCS-IDRC, Universidad de la República). Coordinó en 2006 el debate nacional sobre defensa, organizado por el Ministerio de Defensa Nacional del Uruguay, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el sustento académico de la Universidad de la República. Es autor de numerosos artículos sobre materias de su especialidad, publicados en libros y revistas, y compilador de varios libros.

IDUVINA HERNÁNDEZ

Periodista y defensora de derechos humanos. Coordinadora del grupo de trabajo en América Central del Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert. Directora de la organización Seguridad en Democracia (Sedem). Integró la comisión preparatoria y fue parte del Consejo asesor de seguridad (CAS) de Guatemala. Condujo el grupo de trabajo sobre reforma del sistema de inteligencia del proyecto Hacia una política de seguridad para la democracia (Polsede). Integró el Consejo consultivo del informe regional, Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre desarrollo humano para América Central, IDHAC, 2009-2010, del Programa de las Naciones

Unidas para el Desarrollo.

FRANCINE JÁCOME

Antropóloga de la Universidad Central de Venezuela con estudios de posgrado en ciencias políticas de la misma universidad. Entre 1979 y 1982 dictó clases en la Escuela de Sociología de la Universidad del Zulia (Maracaibo) y entre 1986 y 1998 en la Escuela de Estudios Internacionales de la Universidad Central de Venezuela (Caracas). Desde 1986 es investigadora en el Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (Invesp) y a partir de 2000 se desempeña como su directora ejecutiva.

Actualmente está a cargo de los proyectos Seguimiento del Plan de acción de Québec: Venezuela; Impactos de los cambios legales e institucionales sobre la sociedad civil en Venezuela (1999-2007); y Democracia activa-Red Ciudadana por el Cumplimiento Gubernamental de las Cumbres. Forma parte del equipo que dirige el proyecto Reformas políticas y movimientos sociales en la región andina. Es coordinadora para Venezuela del Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert y forma parte del equipo hemisférico que lleva adelante el proyecto Participación ciudadana en el proceso de Cumbres de las Américas.

En los últimos dos años cuenta con ocho publicaciones sobre seguridad regional, fuerzas armadas y seguridad en Venezuela, así como sobre populismo en la región andina. Es autora de artículos publicados en revistas nacionales e internacionales así como de capítulos en volúmenes colectivos editados en Venezuela y en el exterior.

JOÃO TELÉSFORO MEDEIROS FILHO

Maestro en derecho de la Universidad de Brasilia y asistente del grupo de trabajo de Brasil del Programa de Cooperación en Seguridad Regional en América Latina y el Caribe de la Fundación Friedrich Ebert.

GERMÁN CAMILO PRIETO

Candidato a PhD en ciencia política de la Universidad de Manchester, magíster en economía política internacional de la Universidad de Warwick y politólogo de la Universidad Nacional de Colombia.

En la actualidad se desempeña como director adjunto del Centro de Estudios para la Integración y la Democracia en Suramérica (Demosur) y como docente ocasional en la Universidad Externado de Colombia. Tiene una amplia experiencia investigativa en regionalismo e integración en América Latina y ha sido por varios años docente de las universidades Nacional de Colombia y del Rosario, en Bogotá.

ARMANDO RODRÍGUEZ LUNA

Investigador asociado del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A. C (Casede) y profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (Unam). Especialista en seguridad nacional de México, relaciones de seguridad México-Estados Unidos e iniciativa Mérida. Egresado del curso Strategy and Defense Policy en el Center for Hemispheric Defense Studies, de la National Defense University.

Es coeditor del *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, coautor en el libro *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, y director de programas y proyectos del Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI).

PAULA RODRÍGUEZ ARREDONDO

Venezolana. Licenciada en estudios latinoamericanos mención sociología y política, con una maestría en política y gobierno latinoamericano, ambos en la Universidad de Essex (Inglaterra). Cuenta además con un diplomado en dinámica de grupos (Universidad Católica de Santo Domingo en coordinación con el Centro de Estudios de Desarrollo Humano y la Sociedad Brasileira de Dinámica de Grupos), un posgrado en gestión,

marketing y tecnología de la información para organizaciones sin fines de lucro (Universidad Oberta de Catalunya) y una especialidad en relaciones internacionales en la cuenca del Caribe (Flacso-Intec).

En el ámbito profesional tiene ocho años de experiencia trabajando en Gran Bretaña, Venezuela, Brasil, República Dominicana, Haití, Panamá, El Salvador y Bolivia. Se ha desempeñado en áreas relacionadas al fortalecimiento institucional y democrático, políticas públicas, políticas de seguridad y liderazgo juvenil. Desde 2008 trabaja en la Fundación Friedrich Ebert, inicialmente como coordinadora del Programa de Cooperación en Seguridad Regional para América Latina y el Caribe y desde 2010 como coordinadora de programas para Cuba y del programa Agentes de cambio. Además, es coordinadora del grupo de trabajo del Caribe del Programa de Cooperación de Seguridad Regional.

FRANCISCO E. THOUMI

Doctor en economía de la Universidad de Minnesota, economista de la Universidad de los Andes y autoridad académica en las drogas en el mundo. Miembro de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (Jife) y de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas. Ha trabajado en asuntos de drogas en Colombia, Bolivia, Perú, Afganistán y Pakistán. Entre 1999 y 2000 fue coordinador de investigación del Programa de las Naciones Unidas contra el lavado de dinero y del Informe mundial de drogas de las Naciones Unidas de 2000. Se ha desempeñado en importantes cargos en las Naciones Unidas, California State University, George Washington University, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. Sus investigaciones han recibido financiación del Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, el PNUD y el Open Society Institute.

Es autor o coautor de múltiples artículos y libros, entre ellos *El imperio de la droga*, *Las drogas: una guerra fallida*, *Economía política y narcotráfico*, *El rompecabezas de las drogas ilegales en*

Estados Unidos y Drogas ilícitas en Colombia. Es miembro del consejo editorial y columnista de *Razón Pública*.

EDUARDO RAMÓN TOCHE MEDRANO

Licenciado en historia por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Lima). Magister en historia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Ecuador. Actualmente es investigador del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (Desco, Lima).

Entre 2002 y 2003 fue investigador de la Comisión de la verdad y reconciliación de Perú. Becario senior del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso). Entre 2004 y 2005 llevó a cabo la investigación “Los militares peruanos ante la democracia: un acercamiento histórico al problema”. Desde 2001 es profesor en la Unidad de posgrado de la maestría de historia de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Especialista en violencia política, violencia social e instituciones estatales. Ha participado en proyectos de investigación, seguimiento, análisis, formulación de políticas públicas e incidencia en este asunto. Analista y consultor en asuntos políticos. Ha hecho investigaciones y publicado estudios sobre las relaciones entre la sociedad civil y el estado. Además, participa en diferentes actividades de fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil en el marco de los proyectos que lleva a cabo Desco en diferentes regiones del Perú. Desde 2003 es coordinador nacional de Perú del proyecto Seguimiento de Cumbres, proyecto hemisférico coordinado por la Corporación Participa de Chile y Focal (Canadá). También es delegado de Desco ante la Red Globalización y Equidad (RedGe), red de la sociedad civil que busca incidir con propuestas en las negociaciones entre la Comunidad Andina y la Unión Europea.

SONJA WOLF

Doctora en política internacional por la Universidad de Aberystwyth. Ha realizado becas posdoctorales en el Instituto Tecnológico Autónomo

de México y en la Universidad Nacional Autónoma de México.

Autora de diversos artículos publicados en revistas internacionales sobre seguridad en México y Centroamérica, está preparando una monografía sobre el control de pandillas en El Salvador. Actualmente se desempeña como investigadora en el Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde)

BORIS I. YOPO HERRERA

Sociólogo y magister en estudios internacionales (Universidad de Chile), maestría en ciencia política (Flacso). Ha ocupado diversos cargos en el ámbito público, tales como embajador de Chile en Sudáfrica (1999-2004); director de estudios de la Academia Diplomática “Andrés Bello” (1992-1995); asesor académico de la Dirección de Planificación, Ministerio de Relaciones

Exteriores (1995-1998); asesor de la presidencia en asuntos internacionales (2007-2008); asesor internacional del ministro de Defensa Nacional (2008-2009).

En el ámbito académico, ha sido director adjunto del Programa de Políticas Exteriores Latinoamericanas (Prospel) (1986-1992); investigador asociado del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS) de Londres (1986-1987); profesor-investigador de Flacso (1985-1989); y profesor y director de posgrado del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile (1986-1998 y 2004-2007). Actualmente es coordinador en Chile del Programa de Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert, profesor de la Academia Diplomática y de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (Anepe) del Ministerio de Defensa.