



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

**anuario  
2011**

**Hans Mathieu  
Catalina Niño Guarnizo**  
EDITORES

**FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG**

Programa de  
Cooperación  
en Seguridad  
Regional



ANUARIO 2011  
DE LA SEGURIDAD REGIONAL  
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

HANS MATHIEU / CATALINA NIÑO GUARNIZO  
EDITORES

**FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG**

**Programa de Cooperación  
en Seguridad Regional**



ANUARIO 2011 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](mailto:fescol@fescol.org.co)

PRIMERA EDICIÓN

Bogotá, octubre de 2011

ISSN 2216-1082

COORDINACIÓN EDITORIAL

Juan Andrés Valderrama

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Ángela Lucía Vargas

DISEÑO CARÁTULA

Camila Cesarino Costa

# CONTENIDO

PRESENTACIÓN. TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS DE LA SEGURIDAD REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	XIII
INTRODUCCIÓN. LA SEGURIDAD DE AMÉRICA LATINA: RESPUESTAS FRAGMENTADAS A DESAFÍOS TRANSNACIONALES <i>Catalina Niño Guarnizo</i>	XVII

## PARTE I

### GEOPOLÍTICA Y SEGURIDAD REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

EL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO A DOS AÑOS DE SU INSTALACIÓN <i>María Inés Ruz</i>	3
DEFENSA Y SEGURIDAD EN ARGENTINA, 2010 <i>Juan Manuel Ugarte / Mariano Ciafardini</i>	11
LA POLÍTICA DE DEFENSA ARGENTINA DURANTE 2010: CONSOLIDACIÓN DEL RUMBO Y PROBLEMAS PENDIENTES <i>José Manuel Ugarte</i>	11
LA CUESTIÓN DE <i>SEGURIDAD</i> EN LA ARGENTINA EN 2010, AÑO PREVIO A LAS ELECCIONES DE 2011 <i>Mariano Ciafardini</i>	20

BOLIVIA:	
TENSIONES DE LA AGENDA DE SEGURIDAD EN LA TRANSICIÓN A UN ESTADO PLURINACIONAL CON AUTONOMÍAS	26
<i>Gustavo Bonifaz Moreno</i>	
LA POLÍTICA BRASILEÑA DE SEGURIDAD EN 2010.	
ACTIVISMO INTERNACIONAL Y BALANCE DEL GOBIERNO LULA EN EL CAMPO DE LA DEFENSA	46
<i>Alcides Costa Vaz / Artur Andrade da Silva Machado</i>	
AMENAZAS A LA SEGURIDAD EN EL CARIBE:	
REDES CRIMINALES Y DESASTRES	59
<i>Paula Rodríguez Arredondo</i>	
CENTROAMÉRICA:	
LOS DESAFÍOS ACTUALES DEL TRATADO MARCO DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA	68
<i>Iduvina Hernández</i>	
CHILE, 2010:	
EL NUEVO GOBIERNO Y SUS PRIORIDADES REGIONALES DE SEGURIDAD	76
<i>Daniel Asenjo / Boris Yopo Herrera</i>	
CAMBIOS Y CONTINUIDAD EN SEGURIDAD Y DEFENSA EN COLOMBIA DURANTE 2010:	
¿HACIA UN ESQUEMA DE TRANSICIÓN ENTRE LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA DE URIBE Y LA PROSPERIDAD DEMOCRÁTICA DE SANTOS?	89
<i>Sandra Borda Guzmán</i>	
LA POLÍTICA EXTERIOR DURANTE EL GOBIERNO DE RAFAEL CORREA: UN BALANCE	
<i>Beatriz Zepeda</i>	
MÉXICO:	
PERSPECTIVAS DE LA ESTRATEGIA DEL COMBATE AL CRIMEN ORGANIZADO, OPINIÓN PÚBLICA Y SOCIEDAD CIVIL	127
<i>Raúl Benítez Manaut / Armando Rodríguez Luna</i>	
PERÚ EN 2010:	
AVANCES EN EL FRENTE EXTERNO Y TROPIEZOS EN EL INTERNO	142
<i>Eduardo Toche Medrano</i>	
LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN EL SEGUNDO GOBIERNO DE LA “ERA PROGRESISTA” EN URUGUAY	
<i>Julián González Guyer</i>	
VENEZUELA, 2010:	
ENTRE LOS DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD NACIONAL Y LA SEGURIDAD CIUDADANA	175
<i>Francine Jácome</i>	

CONTENIDO

PARTE II

CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA

EL CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA CENTRAL: ACTUALIZACIÓN MAPEO 2009-2010 <i>Ana Yancy Espinoza / Javier Meléndez</i>	193
CONFLICTO, CRIMEN ORGANIZADO Y PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN DE ESTADO EN COLOMBIA <i>Claudia López</i>	215
CAPACIDADES DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN AMÉRICA LATINA PARA ASUMIR DELITOS COMPLEJOS <i>Cristián Riego Ramírez / Alberto Gutiérrez Fuentes</i>	232
ARMONIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO EN CENTROAMÉRICA <i>Jaime Edwin Martínez Ventura</i>	245
RESEÑAS BIOGRÁFICAS DE LOS AUTORES	269

## ÍNDICE DE GRÁFICAS, TABLAS Y MAPAS

---

### BOLIVIA: TENSIONES DE LA AGENDA DE SEGURIDAD EN LA TRANSICIÓN A UN ESTADO PLURINACIONAL CON AUTONOMÍAS

Tabla 1	Distribución de competencias en materia de seguridad y defensa	29
Tabla 2	Número de conflictos sociales por semestre	36
Gráfica 1	Bolivia, delitos comunes, 1995-2008	38

### AMENAZAS A LA SEGURIDAD EN EL CARIBE: REDES CRIMINALES Y DESASTRES

Mapa 1	El Caribe insular	60
--------	-------------------	----

### CAMBIOS Y CONTINUIDAD EN SEGURIDAD Y DEFENSA EN COLOMBIA DURANTE 2010

Gráfica 1	Total de víctimas de los <i>falsos positivos</i> , 2001-2009	91
Gráfica 2	Crecimiento del pie de fuerza pública, 2002, 2006, 2010	108

### MÉXICO: PERSPECTIVAS DE LA ESTRATEGIA DEL COMBATE AL CRIMEN ORGANIZADO, OPINIÓN PÚBLICA Y SOCIEDAD CIVIL

Gráfica 1	Homicidios vinculados al crimen organizado, 2001-2006	128
Gráfica 2	Homicidios vinculados al crimen organizado, 2007-2011	129
Tabla 1	Carteles en México, 2006-2010	130
Tabla 2	Pregunta: “En general, ¿qué tanto aprueba o desaprueba la forma (...) realiza su trabajo?”	134
Tabla 3	Asignación de recursos de la Iniciativa Mérida, por año (2008-2010) y por fuente	135

### PERÚ EN 2010. AVANCES EN EL FRENTE EXTERNO Y TROPIEZOS EN EL INTERNO

Gráfica 1	Cultivo del arbusto de coca en el mundo, 1990-2009 (hectáreas)	151
Gráfica 2	Incremento de los cultivos de coca y producción potencial de cocaína durante el gobierno de Alan García, 2005, 2009, 2010	152
Mapa 1	Perú, zonas de producción de coca	152

### LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN EL SEGUNDO GOBIERNO DE LA “ERA PROGRESISTA” EN URUGUAY

Gráfica 1	Evolución de todos los delitos, enero-septiembre 2008-2010	160
Gráfica 2	Evolución de los delitos de rapiña, 2008-2010	160
Tabla 1	Evolución del número de funcionarios del Ministerio de Defensa Nacional, 1985-2010	169



ÍNDICE DE GRÁFICAS, TABLAS Y MAPAS

EL CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA CENTRAL: ACTUALIZACIÓN MAPEO 2009-2010		
Tabla 1	América Central: decomiso de cocaína, por país, 2006-2010 (en toneladas métricas)	197
Tabla 2	Belice: decomiso de drogas, 2008-2010	198
Tabla 3	Drogas incautadas por autoridades panameñas, según tipo y peso, 2002-2009	199
Tabla 4	América Central: armas inscritas y armas incautadas por país, 2007-2010	201
Tabla 5	Tasas de homicidio por cada 100.000 habitantes en América Central, 2010	202
Tabla 6	Robo y hurto de vehículos en los países de América Central, 2007-2010	206
CONFLICTO, CRIMEN ORGANIZADO Y PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN DE ESTADO EN COLOMBIA		
Gráfica 1	Investigaciones de la Fiscalía por vínculos con el paramilitarismo	221
Tabla 1	Hechos de violencia contra el sector político, 1997-2007	222
Tabla 2	Autoría de los hechos de violencia contra el sector político, 1997-2007	222
Tabla 3	Nivel de riesgo por partido político, por número de curules del Senado, 2006 y 2010, vinculados con parapolítica	226
Tabla 4	Nivel de riesgo por partido político, por número de curules del Senado, 2006 y 2010, vinculados con Farcpolítica	227
CAPACIDADES DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN AMÉRICA LATINA PARA ASUMIR DELITOS COMPLEJOS		
Tabla 1	Tasas de homicidios por cada 100.000 habitantes, 2000-2009	236
Tabla 2	Porcentaje de casos de homicidios con condenas o personas condenadas por delitos de homicidio sobre el total de casos por homicidio iniciados en un año: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Ciudad de México	237
Tabla 3	Colombia: ingresos y salidas de causas para los delitos investigados, 2005-2008	237
Tabla 4	Colombia: casos ingresados al sistema frente a condenas en juicio oral para los delitos seleccionados, 2005-2008	237
Tabla 5	Colombia: entradas de casos frente a condenas para los delitos estudiados, 2005-2008	238
Tabla 6	Chile: número total de ingresos frente a porcentaje de casos que fueron a juicio oral	238
Tabla 7	Perú: productividad de las fiscalías especializadas en criminalidad organizada, 2009	240
ARMONIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO EN CENTROAMÉRICA		
Tabla 1	Principales leyes nacionales contra el crimen organizado y leyes conexas	249
Tabla 2	Principales tratados internacionales relativos al crimen organizado vigentes en los países de Centroamérica	250

## SIGLAS

Aiea	Agencia Internacional de Energía Atómica
Alba-TCP	Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos
Apec	Asia-Pacific Economic Cooperation (Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico)
ATF U.S.	Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms & Explosives
Bacrim	bandas criminales (Colombia)
Calc	Cumbre de América Latina y el Caribe para la Integración y el Desarrollo
Caricom	Caribbean Community (Comunidad del Caribe)
Casac	Central American Programme on Small Arms and Light Weapons Control (Programa Centroamericano para el Control de Armas Pequeñas y Ligeras)
CBSI	Caribbean Basin Security Initiative (Iniciativa de seguridad de la cuenca del Caribe)
CCP	Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas
CDS	Consejo de Defensa Suramericano
Cedeju	Centro Regional para el Desarrollo y la Cooperación Jurídica en América Central
Celac	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CIA	Agencia Central de Inteligencia (Central Intelligence Agency)
Cicig	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala
CMDA	Conferencia de ministros de Defensa de las Américas
Cofadena	Corporación de las Fuerzas Armadas para el Desarrollo Nacional (Bolivia)
Combifron	Comisión Binacional de Fronteras
CPE	Constitución política del estado (Bolivia)
DAS	Departamento Administrativo de Seguridad (Colombia)
DEA	Drugs Enforcement Administration

## SIGLAS

DGFM	Dirección General de Fabricaciones Militares (Argentina)
ELN	Ejército de Liberación Nacional (Colombia)
END	Estrategia nacional de defensa (Brasil)
FAA	Fuerza Aérea Argentina
Fanb	Fuerza Armada Nacional Bolivariana (Venezuela)
Farc	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FBI	Federal Bureau of Investigation
JID	Junta Interamericana de Defensa
Jioc	justicia indígena originario campesina (Bolivia)
LMAASA	Lockheed Martin Aircraft Argentina Sociedad Anónima
LMAD	ley marco de autonomías y descentralización (Bolivia)
MAS	Movimiento al Socialismo (Bolivia)
MFCGS	medidas de fomento de confianza y cooperación
Minustah	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití
MNB	Milicia Nacional Bolivariana (Venezuela)
OEA	Organización de los Estados Americanos
OECS	Organization of Eastern Caribbean States (Organización de Estados del Caribe Oriental)
ONU	Organización de las Naciones Unidas
Otan	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PCC	Primeiro Comando da Capital (Brasil)
PNB	Policía Nacional Bolivariana (Venezuela)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PSUV	Partido Socialista Unido de Venezuela
SDD	sistema doctrinario de defensa (Argentina)
Sica	Sistema de Integración Centroamericana
Sinvica	Sistema Nacional de Vigilancia y Control Aeroespacial (Argentina)
Sipri	Stockholm International Peace Research Institute
Tiar	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca
TM	toneladas métricas
TNP	Tratado de no Proliferación Nuclear
UE	Unión Europea
Unasur	Unión de Naciones Suramericanas
Unodc	United Nations Office on Drugs and Crime (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito)
USAID	United States Agency for International Development
Vrae	valle del río Apurímac y Ene (Perú)
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos



## PRESENTACIÓN

---

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

**D**urante 2010, en América Latina se mantuvieron algunas de las tendencias de seguridad regional de años anteriores: la disminución de la influencia de Estados Unidos en la región, la amenaza del crimen organizado a la seguridad y la gobernabilidad democrática de algunos países de la región andina hacia el norte, y la vulnerabilidad de los Estados caribeños y centroamericanos a los desastres naturales. Sin embargo, en ese año hubo algunos cambios significativos en las dinámicas políticas latinoamericanas: el restablecimiento de las relaciones entre Colombia y Venezuela y la normalización de las relaciones colombo-ecuatorianas, que se había iniciado en 2009, contribuyeron a la distensión del escenario político suramericano. Ese cambio se debió, al menos en parte, al cambio de gobierno en Colombia y a la llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia, en agosto de 2010. Aunque este nuevo gobierno se mantiene en una línea de derecha, ésta es mucho más moderada que la de la administración de Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010) y tiene una clara visión de la importancia de las relaciones con el vecindario, que han llevado a la activa participación colombiana en los nuevos mecanismos de integración y diálogo político que están en marcha en la región.

De hecho, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y su instancia más visible hasta ahora, el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), son iniciativas creadas con una visión integracionista, pero cuyo propósito a corto plazo es facilitar el diálogo político y la resolución de conflictos entre los países miembros. Ambos organismos siguieron su proceso de desarrollo durante 2010, aun cuando con menos visibilidad que en los dos años anteriores, bajo la presidencia *pro tempore* de Ecuador. Esa menor presencia relativa en la política regional podría explicarse por el mejoramiento de las relaciones andinas y la ausencia de crisis internas como la que vivió Bolivia en 2008, lo cual es una buena noticia en tanto

no fue necesario recurrir a la Unasur como espacio de solución de conflictos. No obstante, algunos señalan que el liderazgo de Brasil, esencial para la creación y consolidación de estos mecanismos, pareció ausente en 2010, lo que podría llevarlos a un debilitamiento prematuro. Hay que tener en cuenta que 2010 fue un año electoral en Brasil y que el país invirtió grandes esfuerzos en avanzar en su posicionamiento global –a veces con resultados no tan positivos, como en el caso de Irán y su programa nuclear–. Sin embargo, habrá que esperar un tiempo para ver si con la instalación del nuevo gobierno y los desarrollos en el escenario internacional, Brasil vuelve a retomar el liderazgo de la Unasur y su CDS.

En todo caso, durante 2010 ambos mecanismos continuaron trabajando y, de hecho, la solución que se adoptó para reemplazar al secretario General de la Unasur, Néstor Kirchner, después de su muerte, demostró las posibilidades de los organismos en términos de promover la confianza entre los países de la región: ante la postulación de dos candidatos para reemplazar a Kirchner, una colombiana y un venezolano, se adoptó una solución de compromiso en el que ambos candidatos compartirán el periodo establecido de dos años, un año cada uno, primero la ex canciller colombiana María Emma Mejía, cuyo periodo termina en abril de 2012, y luego, el ex canciller y actual ministro de Energía venezolano, Alí Rodríguez. Así mismo, se avanzó en la creación del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa, inaugurado en mayo de 2011 en Buenos Aires.

En todo caso, la Unasur todavía no es una institución como tal, sino un mecanismo de diálogo político entre autoridades del más alto nivel. Habrá que ver cómo avanzan los diversos consejos (además del de defensa están los de lucha contra el narcotráfico, energía, salud, desarrollo social, educación, ciencia y tecnología e infraestructura y planeamiento) para saber si la Unasur puede o no convertirse en la base de un proceso real de integración regional.

Por su parte, el alcance de la Alba (Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América) parece haberse limitado a la cooperación petrolera venezolana, perdiendo espacio como mecanismo para la consolidación de posiciones comunes entre sus miembros. La OEA (Organización de los Estados Americanos), por otra parte, sigue generando percepciones encontradas entre los países latinoamericanos: mientras algunos la consideran el escenario político regional por excelencia, otros –entre ellos los países de la Alba– piensan que el organismo es demasiado vulnerable a las presiones de Estados Unidos y que está ante todo al servicio de los intereses de la potencia.

Con respecto a la relación de Latinoamérica con Estados Unidos, las dinámicas observadas en 2010 sugieren que la influencia de este país en la región ha seguido disminuyendo, en la medida en que los asuntos de política doméstica y los compromisos asumidos en otras regiones (Afganistán e Irak) han impedido al gobierno estadounidense diseñar una estrategia más integral y coherente frente a sus vecinos del sur. Además, los asuntos que tradicionalmente han estado en la agenda (guerra contra las drogas y migración), tampoco han sido tratados a profundidad, y mucho menos de manera novedosa, debido a las pugnas partidarias dentro del Congreso estadounidense, que parecen ha-

ber generado una cierta parálisis en las decisiones tanto de política doméstica como de política exterior.

En el caso de la política contra las drogas, aunque en estados como California ésta parece estarse relajando un poco, en el nivel federal no hay cambios. La propuesta de los demócratas de crear una comisión bipartidista en el Congreso, para revisar y evaluar la política de drogas estadounidense, no solo en cuanto a la demanda, sino también a la oferta, y hacer recomendaciones para ajustarla y buscar mejores resultados, pasó en la Cámara pero se hundió en el Senado.

Mientras tanto el crimen organizado sigue cobrando miles de vidas y generando enormes costos sociales, políticos e institucionales en varios países de América Latina, en especial en la región andina, Centroamérica, el Caribe y México. Fenómenos como el tráfico de drogas –el negocio más visible de las organizaciones criminales transnacionales que operan en la región, pero no el único–, de armas y de migrantes, generan enormes recursos económicos para esos grupos, cuyo poder contrasta con la debilidad de muchos Estados que carecen de las capacidades para combatirlos eficazmente. En algunos casos se observan dinámicas de captura del Estado por parte de estructuras criminales o, incluso, de cooperación entre dichas estructuras y actores políticos y económicos legales.

La falta de legitimidad y de capacidad de aplicación de la ley de numerosos Estados de la región los hace profundamente vulnerables a la acción corruptora e intimidatoria del crimen organizado. Al mismo tiempo, los sectores tradicionalmente marginados de la sociedad tienen incentivos para involucrarse en las actividades de las organizaciones criminales en tanto que, en algunos casos, éstas reemplazan al Estado en la provisión de servicios y se convierten en fuentes de generación de mayores ingresos que la economía formal.

En efecto, en la base de las debilidades de algunos Estados de la región, sobre todo desde México hasta Bolivia y Paraguay, hay una parálisis distributiva que se expresa en cuotas impositivas extremadamente bajas, menos de 10% en la mayoría de los países en el eje del tráfico de drogas, que recaen ante todo en las clases medias. Reformas fiscales serias, que –para no dejar dudas– implicarían incluir los rendimientos de capital en los impuestos sobre ingresos personales y crear impuestos sobre el patrimonio personal, no son viables debido a la intransigencia distributiva de una buena parte de las clases empresariales y terratenientes, y por la fragmentación de la sociedad civil organizada, dominada por las clases medias. Paradójicamente, éstas, aun cuando llevan la mayor parte de la carga impositiva y tienen las mayores capacidades para ser agentes de cambio, no logran establecer alianzas amplias para marginar y superar la intransigencia distributiva de las elites.

Un factor fundamental para luchar contra el crimen organizado y asegurar la gobernanza democrática de los países de la región es el fortalecimiento y la legitimación de las instituciones públicas. En ese contexto, hay reformas indispensables para reducir los altísimos niveles de impunidad en muchos países,

dado el papel que ésta tiene en los cálculos de los actores legales e ilegales a la hora de actuar. Es necesario reformar profundamente los sistemas de administración de justicia, incluyendo los aparatos policiales, judiciales y carcelarios, y buscar mecanismos que faciliten la cooperación entre países para investigar y perseguir crímenes que por naturaleza son transnacionales. Un ejemplo que vale la pena analizar es el de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig), mecanismo desarrollado por las Naciones Unidas para fortalecer las capacidades de investigación y procesamiento de casos de la fiscalía guatemalteca. Habría que preguntarse si los resultados del trabajo de la Cicig merecen que un modelo similar se intente en otros países y en qué condiciones ello sería posible.

### QUÉ HAY EN ESTE *ANUARIO*

Esta tercera edición del *Anuario de seguridad regional* del Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert continúa el esfuerzo de los dos anuarios anteriores en las dos líneas de trabajo del Programa. Así, la primera parte continúa el seguimiento de las dinámicas geopolíticas de la región en materia de seguridad, defensa y política exterior de los países que hacen parte de ella. La segunda contiene trabajos sobre el fenómeno del crimen organizado en América Latina y sobre algunos de los esfuerzos que se hacen para adecuar la legislación y los sistemas de justicia de los países para enfrentar la amenaza que dicho fenómeno representa para la gobernanza democrática en la región. Estos trabajos han sido realizados en el marco de las actividades desarrolladas por el Observatorio de Crimen Organizado que hace parte del Programa.

El trabajo del Observatorio ha sido posible gracias al apoyo financiero de la Fundación Open Society Institute (Zug). Así mismo, agradecemos el trabajo de los coordinadores de los grupos de trabajo nacionales y subregionales que hacen posibles las demás actividades del Programa de Cooperación en Seguridad Regional, y de los autores que contribuyeron a alimentar esta publicación. Finalmente, queremos 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



## INTRODUCCIÓN

---

LA SEGURIDAD DE AMÉRICA LATINA: RESPUESTAS FRAGMENTADAS A DESAFÍOS TRANSNACIONALES

CATALINA NIÑO GUARNIZO

### LA (NO) INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Trascurrida la primera década del siglo XXI, América Latina sigue siendo una región fragmentada. A pesar de la retórica y los diversos esfuerzos integracionistas, algunos iniciados a fines de los años cuarenta del siglo XX, al tiempo con la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los países latinoamericanos siguen renuentes a cualquier compromiso que implique una sesión de soberanía frente a una institución supranacional. Los intentos de integración basados en el comercio parecen haber fracasado en la región: la Comunidad Andina de Naciones (CAN) no ha logrado siquiera un arancel externo común real y mucha de la normativa establecida en el marco del Mercado Común del Sur (Mercosur) no se cumple; el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Nafta) alejó a México del resto de Latinoamérica, al menos en términos de intercambio comercial, y los países de Centroamérica y el Caribe tampoco parecen haber avanzado mucho en la materia.

Por otra parte, los esfuerzos de integración política, que hasta comienzos de los años noventa del siglo XX se vieron obstaculizados por la disputa ideológica que marcó el periodo de la guerra fría y más adelante por las políticas del Consenso de Washington –que determinaron la apertura económica y la reducción del tamaño del Estado–, y que fueron esfuerzos individuales y no en beneficio de la conformación de un verdadero bloque regional, a comienzos de este siglo han sido dificultados por el debate regional entre dos modelos distintos de integración. Una perspectiva la ve como una oportunidad de insertarse en la economía globalizada con mayores posibilidades de beneficio, tanto para la región como para los países que la conforman. La otra se opone a la globalización y sostiene que es necesario buscar soluciones locales para promover el desarrollo

nacional, por lo que entiende la integración como un mecanismo que permita mayor autonomía frente a la economía global (Benítez, Celi, Jácome, 2010).

Independientemente de la postura que se asuma, cada vez son más las voces que señalan la necesidad urgente de una integración latinoamericana real si los países de la región quieren lograr un desarrollo económico sostenible, que beneficie a sus pueblos, sobre todo a los sectores más vulnerables y marginados, y así posibilite la consolidación de la gobernabilidad democrática y el Estado de derecho, y la lucha eficaz contra el crimen organizado transnacional y sus impactos en términos de violencia e inestabilidad. Por supuesto, una integración con esos objetivos debe referirse también a los asuntos de la defensa y la seguridad. Es necesario no sólo promover la confianza entre los países, sino contar con mecanismos institucionalizados que permitan la solución rápida de diferencias y la cooperación en los casos en que sea necesaria. Esto último es particularmente importante en la lucha contra el crimen organizado, de naturaleza transnacional, que actualmente es una de las principales amenazas a la seguridad y la democracia en la región.

En ese marco de globalización y desarrollo de bloques regionales, en 2008 surgió una nueva iniciativa de integración, específicamente suramericana, en la que los países decidieron concentrarse en algunos asuntos en los que hubiera acuerdo para avanzar, en lugar de forzar las discusiones en los puntos en los que las posiciones estuvieran muy distanciadas. En efecto, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) fue creada con una visión integracionista a mediano plazo, aunque a corto plazo su propósito es facilitar el diálogo político y la solución de los conflictos que puedan presentarse entre sus miembros.

El órgano más visible dentro de la Unasur, el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), se creó atendiendo a la necesidad de contar con una instancia de ministros de defensa que siempre había faltado en los procesos de integración regionales, y como un signo de la voluntad de los países por encontrar fórmulas para resolver pacíficamente las controversias (Ruz, 2011).

Durante 2010, el Consejo siguió avanzando en las tareas que le fueron asignadas por la Unasur, bajo la secretaría *pro tempore* de Ecuador. Entre ellas hay dos que es importante señalar: por una parte, los avances en materia de la formulación e implementación de medidas de fomento de la confianza, que incluyen asuntos como el intercambio de información, la realización de ejercicios militares conjuntos y la transparencia en las actividades y gastos militares de cada país, entre otras. Por otra, la creación del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa, un espacio pensado para la reflexión sobre los desafíos de la seguridad regional –lo que implica una aproximación distinta a la tradicional seguridad nacional que, en general, plantea hipótesis de conflicto con los países vecinos– y las posibles maneras de afrontarlos de modo conjunto. El Centro empezó a funcionar en mayo de 2011, en Buenos Aires.

Aun es muy pronto para poder hacer balances de los resultados alcanzados por este nuevo esfuerzo integracionista. Es necesario esperar un poco para saber si este primer intento por hacer una aproximación regional a los asuntos

de la defensa y la seguridad logra consolidarse. Por el momento, sin embargo, pueden señalarse algunos elementos que serán determinantes para el éxito o no de la Unasur y del CDS y los otros consejos que se han creado dentro de ella (Racovschik, 2010).

Primero, se requiere no sólo la voluntad política de parte de los Estados miembros, sino también un liderazgo claro y decidido para el fortalecimiento y la consolidación de la Unasur y sus órganos subsidiarios. En este punto, la mayoría de las miradas se dirigen a Brasil, dado el tamaño de su economía y su condición de potencia regional. De hecho, cuando el proceso comenzó en 2008, su papel fue fundamental para darle el impulso inicial. Posteriormente, Brasil tuvo también lugares centrales en el diseño de las soluciones durante las crisis de Bolivia (Bonifaz, 2011), la región andina, y del acuerdo colombo-estadounidense para el uso de bases militares por parte de Estados Unidos en Colombia (Costa Vaz y Andrade da Silva, 2010). Durante 2010, sin embargo, el gigante suramericano pareció ausente o al menos alejado del proceso de la Unasur y el CDS, quizá por estar en medio de un proceso electoral o por la distensión que se dio en los conflictos regionales de años anteriores, lo que hizo menos necesaria la intervención de los organismos regionales y de los países que hacen parte de ellos.

Segundo, es necesario que las instancias ejecutivas de la Unasur, los diversos consejos y el Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa, muestren resultados concretos en las funciones que les han sido asignadas. Para ello se requerirá un esfuerzo para institucionalizar el proceso, que hasta ahora es ante todo un espacio de diálogo político entre autoridades de alto nivel, más que un mecanismo de integración con instrumentos y procedimientos explícitos para avanzar en las tareas pendientes. Esto significará, al menos a mediano plazo, una inversión de recursos financieros y humanos por parte de los países miembros, que hasta el momento no parece estar dentro de sus prioridades.

Por último, no debe perderse de vista el papel de Estados Unidos en la región. En los últimos años su influencia en América Latina ha venido disminuyendo, por varias razones: una son los crecientes compromisos y dificultades estadounidenses en el manejo de las guerras de Irak y Afganistán; otra fue el unilateralismo que caracterizó, durante ocho años, la política exterior de la Casa Blanca durante la administración de George W. Bush (2001-2005; 2005-2009); y, más recientemente, la crisis financiera de 2008 y los consecuentes problemas domésticos que enfrenta el gobierno del presidente Barack Obama (2009 -). Aunque su llegada a la presidencia de Estados Unidos generó expectativas con respecto a un cambio en la política frente a América Latina, lo cierto es que hasta ahora no se observa una estrategia integral de relacionamiento, ni siquiera en los asuntos que tradicionalmente han estado en la agenda: migración y tráfico de drogas y armas.

De hecho, en la *Estrategia de seguridad nacional*, publicada por el gobierno estadounidense en mayo de 2010, la región sólo aparece de manera marginal, aun cuando se reconoce explícitamente el ascenso de Brasil como potencia regional y como actor de peso en el sistema internacional (Yopo, 2010). La preferencia de la administración Obama por los mecanismos multilaterales de

diálogo político y solución de controversias, y las diversas situaciones que alejan la atención de Estados Unidos de la región, abre a los países latinoamericanos una ventana de oportunidad para participar más activamente y con mayor autonomía en los asuntos regionales. Habrá que ver si los Estados aprovechan esa oportunidad de una forma que beneficie a la región en su conjunto, todo un reto teniendo en cuenta que no tienen una tradición de comportamiento autónomo dentro del sistema internacional (Tulchin, 2010).

Un elemento adicional a tener en cuenta son las profundas diferencias políticas, ideológicas y socioeconómicas que existen entre los países latinoamericanos, que determinan no sólo dinámicas políticas y de seguridad distintas, sino también capacidades de respuesta diversas ante los desafíos reales y potenciales en estos campos. En muchos casos son esas diferencias las que dificultan el éxito y la consolidación de las iniciativas de integración. Al mismo tiempo, la creación constante de nuevos organismos de diálogo político puede entorpecer aun más los procesos, en tanto multiplica las tareas, aun cuando el personal encargado de hacerlas sigue siendo el mismo. En ese sentido, cabe preguntarse cuál será el futuro de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), creada en la segunda Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (Calc), realizada en febrero de 2010 en Cancún, México.

Teniendo en cuenta ese contexto, a continuación se exponen algunas de las tendencias en la defensa y la seguridad regionales durante 2010 y el primer semestre de 2011.

#### SURAMÉRICA: DISTENSIÓN, MEDIDAS DE CONFIANZA Y AVANCES EN COOPERACIÓN

Después de la crisis diplomática que vivió la región andina durante 2008 y 2009, y que tuvo repercusiones en toda Suramérica, en 2010 hubo cambios significativos en la dinámica andina. El cambio de gobierno en Colombia implicó un giro explícito en términos de su política exterior. Mientras que durante la administración de Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010) hubo un alineamiento casi irrestricto con Estados Unidos y, consecuentemente, un alejamiento con respecto a los vecinos y demás países de la región, con la llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia (2010-) los términos de las relaciones se replantearon de modo profundo. Este cambio quedó evidenciado en la cumbre entre los presidentes Santos y Hugo Chávez (1999- 2001; 2001-2007; 2007-) en Santa Marta, tres días después de la posesión del primero. Igualmente, las relaciones colombo-ecuatorianas, rotas después del ataque de las fuerzas armadas colombianas a un campamento de las Farc en Angostura, Ecuador, en marzo de 2008, continuaron su proceso de normalización durante 2010. Este proceso había comenzado ya en noviembre de 2009, con la reactivación de la Comisión Binacional de Fronteras (Combifron), y se terminó de consolidar con el cambio de gobierno en Colombia (Benítez, Celi, Jácome, 2010; Borda, 2011).

Hay que señalar que el gobierno venezolano también puso de su parte en ese restablecimiento de las relaciones con Colombia, hecho al que contribuyó

el que el acuerdo de este último con Estados Unidos para el uso de siete bases militares en territorio colombiano no entrara en vigor por problemas de constitucionalidad. Además, la reducción de la diplomacia de micrófono que caracterizó el periodo anterior fue notable y ambas partes han promovido el retorno a los canales institucionales para el manejo de los asuntos clave de la agenda binacional, con el intercambio comercial a la cabeza (Jácome, 2011).

Por otra parte, el gobierno del presidente Chávez parece estar perdiendo terreno como actor en los escenarios internacionales e, incluso, en el ámbito regional. La Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América (Alba), iniciativa creada por Venezuela con una retórica de integración basada en la oposición a Estados Unidos y a la globalización, está convirtiéndose en un mecanismo de cooperación petrolera y no en el espacio para la concertación política entre sus miembros que inicialmente pretendía ser. Además, el discurso antiimperialista del presidente venezolano, que en los últimos meses ha bajado bastante de volumen, parece encontrar cada vez menos eco aun entre países socios de la Alba, con gobiernos cercanos ideológicamente pero que deben atender sus intereses comerciales. El anuncio, en julio de 2011, de que Chávez sufre de cáncer, del que está siendo tratado en Cuba, generó interrogantes sobre el futuro de Venezuela y en particular sobre lo que podría ocurrir en las elecciones que tendrán lugar en octubre de 2012.

Ecuador, otro miembro de la Alba, enfrentó en 2010 una situación que aun genera controversia e interpretaciones divergentes entre especialistas, políticos y la sociedad en general. El 30 de septiembre, policías inconformes con la recién aprobada ley de servicio público, que de acuerdo con ellos les recortaba beneficios salariales, protagonizaron una huelga cuyas manifestaciones violentas terminaron con la muerte de varias personas y durante la cual el presidente Rafael Correa (2007-2009; 2009-) fue retenido por varias horas –otras versiones sostienen que fue secuestrado– en un hospital de la Policía. Poco después de los hechos, el presidente Correa afirmó que el problema salarial que según los policías era el motivo de la insubordinación, era solo una excusa para llevar a cabo un golpe de Estado, planeado por la oposición ligada al ex presidente Lucio Gutiérrez (2003-2005).

Desde otra esquina, hay análisis que sostienen que no hubo un intento de golpe, dado que no hubo un mando unificado ni planificación de las acciones, y que la violencia en las calles y la retención del presidente se debieron a que los ánimos estaban caldeados, ante todo por la imprudencia del presidente Correa, que cuando se presentó en el lugar de los hechos perdió el control y terminó desafiando a los policías sublevados: “Señores, si quieren matar al presidente, aquí está: mátenlo”. Aunque la mayoría de las interpretaciones se alinean en uno de estos extremos, análisis más equilibrados apuntan a una hipótesis alternativa según la cual dentro de la derecha militar y policial tradicionalmente ha habido conspiradores, que ven con malos ojos las reformas institucionales que está adelantando el gobierno del presidente Correa y que tienen una influencia creciente dentro de la Policía. Por ello, el descontento ante los cambios que introdujo la ley de servicio público y la forma en que se

habían decidido, encontró un terreno propicio, abonado por esos grupos reaccionarios, para la huelga de los policías. La agresiva reacción del presidente exaltó aun más los ánimos y agravó la situación (Ospina, 2011).

Más allá de este incidente, en la sociedad ecuatoriana se percibe una fuerte polarización con respecto a las actuaciones de la administración Correa. Para saber si el presidente Correa salió fortalecido o no del famoso 30 de septiembre habrá que seguir de cerca el desarrollo e implementación de las reformas, en particular las relativas a los aparatos de defensa y seguridad, y observar cómo evolucionan las relaciones del gobierno con los diversos actores sociales, sobre todo cuando se trata de negociar algunas de esas reformas (Ospina, 2011).

Las distensiones entre los países suramericanos no se limitaron a la región andina. En 2010, Perú llegó a un acuerdo con Bolivia para que este país tenga acceso al Pacífico mediante una zona franca industrial y comercial que existe desde 1992 y que se amplió en el marco del nuevo acuerdo (Toche, 2011). Asimismo, las tensiones entre Perú y Chile por cuenta de la decisión peruana de llevar a la Corte Internacional de Justicia de La Haya el diferendo marítimo con su vecino del sur, disminuyeron de modo significativo con la llegada de Rafael Piñera (2010-) a la presidencia de Chile. A diferencia de su antecesora, Michelle Bachelet (2006-2010), para cuyo gobierno la demanda implicó en la práctica un congelamiento de la relación bilateral, Piñera fue explícito en decir que el proceso en La Haya no iba a ser motivo para suspender las relaciones con Perú (Yopo y Asenjo, 2011). La nueva postura chilena fue bien recibida por el gobierno peruano, que siempre había planteado manejar el asunto de La Haya por “cuerdas separadas” del resto de la relación.

Aun no es claro si el cambio de gobierno en Perú en 2011 y la llegada de Ollanta Humala al poder va a implicar un cambio notable en la política exterior peruana. Cuando todavía no había resultados electorales definitivos, algunos analistas mostraron preocupación por la ruta que podría tomar Perú si Humala resultaba elegido presidente, haciendo incluso comparaciones con Hugo Chávez. Otros, sin embargo, han señalado la influencia que el ex presidente de Brasil, Luis Inacio Lula da Silva (2003-2007; 2007-2011), representante de una izquierda menos radical y más pragmática que la de Chávez, ejerció en la campaña peruana, dado que sus asesores hicieron parte del equipo de campaña de Humala ([www.americaeconomia.com](http://www.americaeconomia.com), 2011). Habrá que ver cómo avanza la gestión del nuevo presidente peruano y qué camino tomará su gobierno en términos de las relaciones con sus vecinos y con la región en general.

En el resto de la región (Brasil y el Cono Sur), las relaciones entre los países son buenas, en términos generales, y han avanzado desarrollando niveles importantes de cooperación. Un buen ejemplo de ello, en particular en el ámbito de la defensa, es la fuerza binacional chileno-argentina Cruz del Sur, que en 2010 fue integrada oficialmente al Sistema de fuerzas de reserva para operaciones de paz de las Naciones Unidas (Yopo y Asenjo, 2011). Otra área en la que los países suramericanos cooperan decididamente es la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah). Argentina, Brasil, Chile y Uruguay tienen importantes contingentes militares y de policía participando

en la Minustah. Además, Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú, junto con Guatemala y El Salvador, también aportan personal a la Misión.

El devastador terremoto que sacudió Haití en enero de 2010 llevó a varios de los participantes en la Minustah a plantear la necesidad de reformular profundamente el mandato de la Misión, de manera que las necesidades de la reconstrucción pudieran atenderse efectivamente. En esa línea, por ejemplo, Uruguay organizó una reunión con las autoridades de política exterior y defensa de los miembros de la Unasur que tienen presencia en Haití para coordinar posiciones con miras a la discusión que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas debe llevar a cabo sobre la renovación del mandato de la Minustah (González, 2011). En el marco de los debates del Consejo de Seguridad, los dos miembros latinoamericanos que hoy hacen parte de esta instancia, Brasil y Colombia, coinciden en la necesidad de vincular los asuntos de seguridad y desarrollo en los mandatos de las misiones de mantenimiento de paz, y de modo específico en el caso de Haití (Borda y Castillo, 2011).

Además, Brasil ha promovido el asunto haitiano en los diversos foros multilaterales en la región, en concordancia con una de las líneas de trabajo del Consejo de Defensa Suramericano: la cooperación en casos de catástrofes como una de las medidas de fomento de la confianza mutua. El énfasis del gobierno brasileño en la ayuda humanitaria al país caribeño después del terremoto llevó a Brasil a convertirse en el mayor proveedor de este tipo de asistencia a Haití, no sólo en el Fondo que creó la Unasur para este propósito, sino también en la Conferencia internacional de países donantes, en la que estuvo por encima, incluso, de Estados Unidos (Costa Vaz y Andrade da Silva, 2011).

En cuanto a la posible carrera armamentista en Suramérica de la que se habló durante 2009 y 2010, dadas las compras de armas y los acuerdos de transferencia de tecnología en la industria militar entre países de la región –específicamente con Brasil– y entre éstos y algunos actores extrarregionales –Estados Unidos, Francia, Rusia, China e Irán, por mencionar algunos–, en los últimos meses las preocupaciones parecen haberse disipado. Aunque las compras han continuado, en general en el marco de los compromisos adquiridos en años anteriores, las explicaciones sobre la necesidad de modernizar y reequipar los aparatos de defensa y seguridad de los países suramericanos que, por años habían sido obsoletos, han sido suficientes para responder, al menos por el momento, a los cuestionamientos sobre esta materia.

## CENTROAMÉRICA, EL CARIBE Y MÉXICO: DIVERSAS CAPACIDADES DE RESPUESTA ANTE LA AMENAZA DEL CRIMEN ORGANIZADO

El crimen organizado sigue siendo el principal problema de seguridad en México, el Caribe y Centroamérica. Las estructuras criminales tienen hoy portafolios de actividades muy diversificados, aun cuando el narcotráfico sigue siendo la más visible de todas. Fenómenos como el tráfico de armas, estrechamente ligado al de drogas, la trata de personas, muchas veces relacionada con

la migración ilegal, el contrabando, el robo de vehículos y sus partes, la extorsión e incluso el uso de rentas de actividades legales –la minería, por ejemplo– para financiar grupos ilegales, hacen parte hoy del campo de acción del crimen organizado en América Latina.

Los países más afectados, sin embargo, son los que hacen parte de la ruta del tráfico de drogas, desde los productores en la región andina hasta los grandes mercados de consumo en Estados Unidos, Europa y, más recientemente, Brasil. Así, México, Centroamérica y el Caribe son los corredores naturales de tráfico, aunque en los últimos años Venezuela, en particular en los estados cercanos a la frontera con Colombia, se ha convertido en un punto importante de salida de las drogas hacia Estados Unidos y Europa, y Brasil y Argentina han comenzado a ser países de tránsito del narcotráfico hacia Europa, vía África. Estar en la ruta de tránsito de las drogas y otros bienes y servicios ilegales expone a estos países a los efectos negativos de las actividades del crimen organizado.

En el caso de México, la declaración de guerra al narcotráfico hecha por el presidente Felipe Calderón (2006-) al momento de su posesión generó un cambio en la dinámica de los carteles en el territorio mexicano, que ha tenido consecuencias graves incluso en los países del Triángulo Norte de Centroamérica. La violencia asociada al tráfico de drogas, que durante la presidencia de Vicente Fox (2000-2006) causó 8.907 muertos, se incrementó dramáticamente desde el comienzo del actual gobierno, dejando alrededor de cuarenta mil personas asesinadas hasta agosto de 2011 (Benítez y Rodríguez, 2011: 129).

Las interpretaciones acerca de la causa de ese aumento varían. Por una parte, muchos analistas sostienen que el haber involucrado a las fuerzas armadas, por excelencia el instrumento de guerra de los Estados, en la lucha contra el narcotráfico, fue un error, demostrado hoy por los niveles de violencia en el país. Desde otra perspectiva, otros –entre ellos el gobierno– plantean que la situación actual responde a una dinámica de quiebre de las organizaciones criminales que han perdido sus cabezas, lo que ha generado enfrentamientos muy violentos entre mandos medios por el control de plazas de recepción, almacenaje y distribución de drogas (Brombacher, 2011).

Esta perspectiva se apoya en cifras que indican que, a pesar de la enorme cantidad de muertos, la violencia en México sigue estando circunscrita a algunas zonas específicas, claves para el tráfico de drogas, y afectando básicamente a población involucrada en este negocio ilegal: 95% de los homicidios ocurre entre criminales. Sin embargo, el impacto entre los civiles –aun cuando limitado– no sólo se debe a la acción de los criminales, sino que evidencia, además, problemas en el comportamiento de los militares que se extralimitan en sus funciones en la lucha contra el narcotráfico. Las violaciones de derechos humanos son un asunto grave, que tiene costos políticos para el gobierno y erosiona la legitimidad de sus políticas. Tanto que algunos analistas consideran que la guerra contra el narcotráfico en México está perdida y que habría que dar un vuelco total a la estrategia (véase Benítez y Rodríguez, 2011: 130).



Sin embargo, el gobierno defiende la opción política que ha elegido, con un fuerte énfasis militar y policial, y que cuenta con el apoyo del gobierno de Estados Unidos por medio de la Iniciativa Mérida. El núcleo central de esa cooperación es el fortalecimiento de las instituciones judiciales y de seguridad encargadas del combate al crimen organizado. Este punto es clave, precisamente porque la corrupción en la administración de justicia facilita la actividad del crimen organizado. Es claro, no obstante, que a esta estrategia contra las drogas le hace falta una perspectiva más integral, que tenga en cuenta las preocupaciones sobre las violaciones de derechos humanos asociadas a la actuación de las fuerzas armadas, y elementos como la prevención y la inversión social en sectores vulnerables que podrían ser atraídos por las organizaciones criminales.

Además, al formular las políticas públicas para combatir este fenómeno es necesario considerar la diversificación que existe hoy en los negocios criminales. Uno que genera efectos especialmente dramáticos es la participación de los carteles mexicanos en la migración ilegal de personas hacia Estados Unidos. Hay información sobre migrantes, sobre todo centroamericanos, que han sido secuestrados, extorsionados y obligados a realizar tareas ilegales para los carteles. El caso de los setenta y dos cadáveres de migrantes descubiertos en Tamaulipas, que conmocionó a toda la región, es una muestra de la delicada situación de estas personas.

En efecto, las principales víctimas de los carteles en el negocio de la migración ilegal, que muchas veces se interrelaciona e incluso se confunde con la trata de personas, son centroamericanos que atraviesan México tratando de llegar a Estados Unidos. De hecho, estudios hechos en ese país sugieren que en los últimos años el flujo de migrantes ilegales mexicanos se ha reducido muy significativamente, por factores diversos entre los que se mencionan crecientes oportunidades económicas y de educación, cambios demográficos y los altos niveles de criminalidad en la frontera común (Cave, 2011).

En cambio, el flujo de migrantes centroamericanos se mantiene, alimentado en parte, al menos, por la difícil situación social, económica y de seguridad en varios de los países de la subregión. Si bien el caso de Tamaulipas fue muy divulgado por la prensa, no es el único. En diciembre de 2010, cuarenta inmigrantes ilegales, principalmente salvadoreños y guatemaltecos, fueron secuestrados de un tren de carga que iba hacia el norte de México, en una acción en la que se sospecha participó el cartel de los Zetas e, incluso, autoridades mexicanas (Walser, Baker y Zucherman, 2011).

La pobreza y la falta de oportunidades en sus países de origen, que llevan a muchos centroamericanos a tratar de llegar a Estados Unidos en busca de otras condiciones de vida, empuja a algunos de los que se quedan a involucrarse en actividades ilegales. En ese contexto, el crimen organizado ofrece un espacio muy atractivo para muchos jóvenes desempleados y sin opciones educativas. La criminalidad organizada, por su capacidad de penetrar todo tipo de estructuras sociales y por su enorme rentabilidad, representa un enorme reto para los Estados centroamericanos, muy vulnerables ante este fenómeno por la debilidad

de sus instituciones, especialmente de aquellas encargadas de investigar, perseguir y castigar el crimen –los sistemas de policía y de justicia–, pero también de las que deben garantizar los derechos de la ciudadanía y proveer el acceso a los servicios públicos –educación, salud, infraestructura, entre otros–.

En estos contextos de ausencia o debilidad estatal, el crimen organizado se convierte en un mecanismo de inserción de algunos sectores sociales excluidos en las dinámicas económicas de la globalización e incluso en las domésticas, y así, en la mayor competencia del Estado (Kruijt, 2011).

La debilidad de los Estados centroamericanos, sumada a la presión que las acciones del Plan Colombia y la Iniciativa Mérida han ejercido sobre los grupos del crimen organizado, ha hecho que éstos encuentren en esa subregión un terreno fértil y seguro para sus actividades, la principal de ellas el tráfico de drogas. Hoy, los carteles mexicanos que buscan esquivar la persecución de su gobierno hacen presencia en Nicaragua y Costa Rica (cartel de Sinaloa), Honduras (cartel del Golfo) y Guatemala (cartel de los Zetas). Centroamérica se ha convertido en una zona de tránsito, almacenaje y distribución no sólo de narcóticos, sino también de otros bienes ilícitos –armas, vehículos y autopartes, contrabando–, y de tráfico y trata de personas, con lo cual ha aumentado el microtráfico, el consumo interno y la violencia asociada a las actividades criminales (Espinoza y Meléndez, 2011).

Es claro que dada la naturaleza transnacional del crimen organizado se requieren respuestas coordinadas por parte de los países que hacen parte de la cadena del negocio, y mayor cooperación para la investigación y persecución de los involucrados. Los Estados deben desarrollar acciones para mejorar las labores de inteligencia, reducir la porosidad de las fronteras, controlar de manera más efectiva sus territorios, flexibilizar y coordinar sus acciones para responder a las actividades en red de los grupos criminales organizados e implementar reformas para fortalecer sus sistemas policiales y de justicia.

Por supuesto, existen esfuerzos en ese sentido. Uno de ellos fue la Conferencia internacional para el apoyo a la estrategia de seguridad aprobada en 2008, realizada en Guatemala en junio de 2011. Otro es la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig), establecida de común acuerdo entre el gobierno guatemalteco y las Naciones Unidas, como un mecanismo para apoyar el fortalecimiento del aparato de justicia de ese país (Hernández, 2011). Hay que mencionar también la Iniciativa Regional para Centroamérica (Central America Regional Security Initiative, Carsi), una ampliación de la Iniciativa Mérida, en la que el gobierno estadounidense invertirá 200 millones de dólares, recursos que varían en cada país de acuerdo con sus necesidades particulares (Espinoza y Meléndez, 2011).

Aunque la colaboración de Estados Unidos es necesaria, no hay que pasar por alto que el gobierno de ese país también tiene problemas para enfrentar el fenómeno del crimen organizado en su frontera sur, o al menos la violencia que es su expresión más visible. La fracasada operación Rápido y furioso, adelantada en 2009 y 2010 para identificar a los responsables de la compra de armas en

los estados fronterizos con México, pero que terminó cuando las autoridades perdieron el rastro de 1.765 armas, es una muestra de ello: muchas de las armas perdidas se encontraron luego en diversas partes de México, vinculadas a homicidios relacionados con el narcotráfico (Benítez y Rodríguez, 2011).

A pesar de esos esfuerzos, la percepción entre analistas y sociedad civil en general es que Centroamérica está perdiendo terreno frente al crimen organizado. La flexibilidad y velocidad con la que éste opera y se adapta a las políticas públicas para combatirlo, y las dificultades de los gobiernos para ajustar y coordinar sus respuestas, así como para investigar y castigar a los culpables, alimentan esa percepción y socavan la credibilidad y legitimidad de las instituciones del Estado. Es un círculo vicioso que es necesario romper.

Sin embargo, es importante diseñar respuestas integrales y consensuadas entre los países en vez de simplemente recurrir a la alternativa de la mano dura, que a juzgar por los altos índices de homicidios no ha tenido los resultados esperados, pero que parece ser el camino elegido por los gobiernos centroamericanos cuando recurren a las fuerzas militares para llevar a cabo labores de seguridad interna propias de los cuerpos de policía, y cuando anuncian compras de equipos de defensa y aumentos en el gasto militar (Hernández, 2011; Sparrow, 2011).

Las dificultades de los países centroamericanos en la lucha contra el crimen organizado son compartidas por los Estados del Caribe, también débiles institucionalmente y con poca capacidad de respuesta frente al fenómeno y frente a las demandas ciudadanas. Así, la criminalidad ha ocupado el vacío dejado por el Estado y ha adquirido influencia sobre diversos sectores sociales, no sólo aquellos más desfavorecidos, sino también los de la política y la economía. Esa influencia quedó demostrada con la situación que se presentó en Jamaica en mayo de 2010, cuando las autoridades quisieron detener al conocido y peligroso narcotraficante Christopher, *Dudus*, Coke, en un operativo que terminó convertido en una batalla campal entre los miembros de la fuerza pública y la población que quería evitar el arresto y proteger a Coke, con un saldo final de setenta y tres muertos (Rodríguez, 2011). Las consecuencias de una situación como esta en términos de la legitimidad del Estado son muy negativas. Queda claro que los Estados son muy débiles no sólo en cuanto a sus capacidades de control frente a actores ilegales, sino también con respecto al apoyo que reciben de la ciudadanía o por lo menos de ciertos sectores que encuentran en los actores criminales mejores respuestas a sus demandas y necesidades.

Adicionalmente, los países del Caribe insular son vulnerables a los desastres naturales, que tienen el potencial de impactar de modo significativo su seguridad. El caso más claro al respecto es el terremoto de enero de 2010 en Haití, que devastó Puerto Príncipe y agravó la difícil situación humanitaria en el país. El sismo, además, evidenció aun más las dificultades de la Minustah para cumplir con su mandato, después de siete años en el país, cuyas instituciones siguen siendo extremadamente débiles y poco democráticas (Rodríguez, 2011). El cambio de gobierno y el ascenso al poder de Michel Martelly generan

aun más dudas sobre el futuro de Haití, entre otras porque el nuevo presidente anunció que el ex dictador Maurice Duvalier será uno de sus asesores. En lo que va corrido de 2011, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha discutido el asunto haitiano en el marco del proceso de renovación del mandato de la Minustah (Borda y Castillo, 2011). Los resultados de ese proceso están por establecer.

## NECESIDADES Y DIFICULTADES PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA Y LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO

En líneas generales, el crimen organizado es la principal amenaza que enfrentan actualmente los países latinoamericanos y caribeños. Aun cuando es claro que entre ellos existen diferencias en términos de las tendencias y dinámicas del fenómeno, así como en sus capacidades de respuesta frente a él, aun los países del Cono Sur, que por mucho tiempo parecieron estar fuera del circuito de las redes criminales transnacionales, están experimentando el aumento del consumo y del tráfico de drogas en sus territorios. Esta situación tiene consecuencias diversas para los Estados: además del impacto social y el costo político de la creciente violencia asociada al crimen organizado, este tiene una enorme capacidad corruptora, en particular en escenarios de debilidad institucional. En últimas, en unos casos más que en otros, lo que está en juego es la estabilidad y legitimidad de las democracias de la región (Benítez, Celi y Jácome, 2010).

¿Cómo enfrentar más eficazmente este problema? Un factor clave para la formulación de políticas públicas, en cualquier sector, es contar con información confiable y de calidad sobre los fenómenos que se quieren atender. Un diagnóstico acertado sobre cuáles son los problemas y sus características es fundamental para poder diseñar e implementar estrategias acertadas. En el caso del crimen organizado, esto es particularmente importante, dada su naturaleza ilegal y clandestina. De hecho, es claro que el crimen organizado no es violento en sí mismo. La violencia es un recurso al que los grupos criminales apelan cuando la corrupción deja de ser eficiente o cuando deben competir por el control de territorios, rutas o mercancías; es el principio de “plata o plomo” (Brombacher, 2011). En ese sentido es necesario diferenciar entre las actividades del crimen organizado como tal y la violencia a la que éste recurre para crear o mantener un ambiente propicio para sus actividades. Para ello es clave realizar buenos diagnósticos y tener datos e información precisos sobre los fenómenos. Sólo a partir de allí pueden formularse políticas que funcionen.

En todo caso, una estrategia integral y eficaz de combate al crimen organizado necesita tener en cuenta varios elementos. Primero, como se dijo arriba, basarse en información veraz. Segundo, retomar las lecciones aprendidas en términos de buenas y malas prácticas en la materia, corregir aquello que no ha funcionado y plantear alternativas novedosas pensando *outside of the box*, para lo cual es necesario desideologizar ciertos debates –el caso paradigmático aquí es el prohibicionismo del régimen internacional contra las drogas–. Tercero, incluir políticas que atiendan no sólo los frentes de combate directo

a los grupos criminales y sus actividades, sino también los de fortalecimiento de las instituciones que deben llevar a cabo ese combate; sin sistemas de administración de justicia efectivos y legítimos, no será posible enfrentar con éxito al crimen organizado. Cuarto, trabajar conjuntamente con los países afectados por este fenómeno, dado su carácter transnacional; la cooperación es un punto fundamental tanto para las labores específicas de lucha contra el crimen como para construir la confianza necesaria para que esa cooperación sea fluida y se mantenga en el tiempo.

Todo ello requiere, por supuesto, de voluntad política, y aunque el asunto suena a lugar común en tanto que hace parte de la retórica de los políticos y de algunos académicos, existe un factor estructural subyacente que, hasta el momento, no parece tener solución. Un elemento fundamental de la debilidad institucional y de la ilegitimidad de la que sufren muchas de las democracias de la región, sobre todo, desde México hasta Bolivia y Paraguay, es la poca –a veces más bien inexistente– *voluntad distributiva* de las elites nacionales. En efecto, las cuotas impositivas en la región son muy bajas (menos de 10% en la mayoría de los países que están afectados por el crimen organizado y particularmente por el narcotráfico) y recaen ante todo en las clases medias.

Hasta ahora no han sido posibles, y no parece que lo vayan a ser en el futuro cercano, reformas fiscales que incluyan en los impuestos sobre los ingresos los rendimientos de capital, o impuestos sobre el patrimonio y la propiedad, lo cual implicaría una distribución más equitativa de la carga impositiva, en la cual las clases más favorecidas pagarían más. Actualmente los ingresos de los Estados de la región provienen básicamente de los impuestos al consumo y los ingresos de las clases medias que, ante el temor de aumentos en sus cargas tributarias, se oponen a mayores reformas con el razonamiento de que sus impuestos van a parar a las manos de los corruptos, lo cual en muchos casos es cierto.

El punto clave aquí es que, sin recursos suficientes, los Estados no pueden invertir en las reformas institucionales necesarias para mejorar su desempeño. Pero la sociedad civil organizada, dominada por las clases medias, que es la que cuenta con mayores posibilidades de ser un agente de cambio, aun está demasiado fragmentada para lograr las alianzas necesarias para superar esa intransigencia distributiva de las elites. Quizás allí hay un espacio importante de promoción del diálogo y construcción de consensos que busquen dotar a los Estados de las herramientas necesarias para avanzar en la consolidación de la democracia y el estado de derecho en la región.

## BIBLIOGRAFÍA

- Benítez, Raúl, Pablo Celi y Francine Jácome. 2010. “La seguridad de América Latina en la encrucijada: entre la geopolítica, la ideología y las amenazas emergentes”. En Hans Mathieu y Catalina Niño (eds.). *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010*. Bogotá: Fundación Friedrich Ebert-Programa de Cooperación en Seguridad Regional.
- Benítez, Raúl y Armando Rodríguez. 2011. “México: perspectivas de la estrategia del combate al crimen organizado, opinión pública y sociedad civil”. 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, pp. 127-141.
- Bonifaz, Gustavo. 2011. “Causas y consecuencias geopolíticas de la brecha entre legalidad y legitimidad en Bolivia. El caso de la violencia en Pando en septiembre de 2008”. *Policy paper* 33. Fundación Friedrich Ebert-Programa de Cooperación en Seguridad Regional, febrero 2011. [www.fes-seguridadregional.org](http://www.fes-seguridadregional.org)
- Borda, Sandra. 2011. “Cambios y continuidad en seguridad y defensa en Colombia durante 2010: ¿hacia un esquema de transición entre la seguridad democrática de Uribe y la prosperidad democrática de Santos?”. 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, pp. 89-113.
- Borda, Sandra y Carlos Castillo. 2011. “Colombia en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”. *Policy paper* 39. Fundación Friedrich Ebert-Programa de Cooperación en Seguridad Regional, octubre 2011. [www.fes-seguridadregional.org](http://www.fes-seguridadregional.org)
- Brombacher, Daniel. 2011. “Los enlaces entre diferentes economías ilegales: plata, plomo y mano de obra criminal”. Ponencia en el foro Economías ilegales y seguridad ciudadana. FES-Ildis Ecuador y Flacso. 8 y 9 de septiembre 2011, Quito.
- Cave, Damien. 2011. “Better Lives for Mexicans Cut Allure of Going North”. *The New York Times*. 6 de julio de 2011. [www.nytimes.com](http://www.nytimes.com)
- Costa Vaz, Alcides y Artur Andrade da Silva Machado. 2010. “Seguridad y defensa en Brasil en 2009: avances en la consolidación de un diseño estratégico”. En Hans Mathieu y Catalina Niño (eds.). *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010*. Bogotá. Fundación Friedrich Ebert-Programa de Cooperación en Seguridad Regional.
- Costa Vaz, Alcides y Artur Andrade da Silva Machado. 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*. Bogotá. Fundación Friedrich Ebert-Programa de Cooperación en Seguridad Regional, pp. 46-58.
- Espinoza, Ana Yancy y Javier Meléndez. 2011. “El crimen organizado en América Central: actualización mapeo 2009-2010”. En Hans Mathieu y Catalina Niño (eds.). *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2011*. Bogotá. Fundación Friedrich Ebert-Programa de Cooperación en Seguridad Regional, pp. 193-214.
- González, Julián. 2011. “Las políticas de seguridad en el segundo gobierno de la “era progresista” en Uruguay”. En Hans Mathieu y Catalina Niño (eds.). *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2011*. Bogotá. Fundación Friedrich Ebert-Programa de Cooperación en Seguridad Regional, pp. 156-174.
- Hernández, Iduvina. 2011. “Centroamérica: los desafíos actuales del Tratado marco de seguridad democrática”. En Hans Mathieu y Catalina Niño (eds.). *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2011*. Bogotá. Fundación Friedrich Ebert-Programa de Cooperación en Seguridad Regional, pp. 68-75.
- Jácome, Francine. 2011. “Venezuela, 2010: entre los desafíos de la seguridad nacional y la seguridad ciudadana”. En Hans Mathieu y Catalina Niño (eds.). *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2011*. Bogotá. Fundación Friedrich Ebert-Programa de Cooperación en Seguridad Regional, pp. 175-189.

- Kruijt, Dirk. 2011. *Drogas, democracia y seguridad. El impacto del crimen organizado en el sistema político en América Latina*. Netherlands Institute for Multiparty Democracy. La Haya, junio.
- “Ollanta Humala ratifica que asesores de Lula da Silva trabajan en su comando”. 5 de abril de 2011. En [www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/ollanta-humala-ratifica-que-asesores-de-lula-da-silva-trabajan-en-su-coma](http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/ollanta-humala-ratifica-que-asesores-de-lula-da-silva-trabajan-en-su-coma)
- Ospina, Pablo. 2011. “Ecuador: ¿intento de golpe o motín policial?”. *Nueva Sociedad*. 231, enero-febrero.
- Racovschik, María Alejandra. 2010. “Consejos de la Unasur: origen, funciones y perspectivas”. Observatorio Unasur. Programa Estado y Políticas Públicas”. Flacso. Julio. [www.observatoriounasur.files.wordpress.com](http://www.observatoriounasur.files.wordpress.com)
- Rodríguez, Paula. 2011. “Amenazas a la seguridad en el Caribe: redes criminales y desastres”. En Hans Mathieu y Catalina Niño (eds.). *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2011*. Bogotá. Fundación Friedrich Ebert-Programa de Cooperación en Seguridad Regional, pp. 59-67.
- Ruz, María Inés. 2011. “El Consejo de Defensa Suramericano a dos años de su instalación”. En Hans Mathieu y Catalina Niño (eds.). *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2011*. Bogotá. Fundación Friedrich Ebert-Programa de Cooperación en Seguridad Regional, pp. 3-10.
- Sparrow, Thomas. 2011. “Los ejércitos de Centroamérica vuelven a salir de compras”. BBC Mundo, 5 de octubre. [www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/10/111003\\_america\\_central\\_armamento\\_tsb.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/10/111003_america_central_armamento_tsb.shtml)
- Toche, Eduardo. 2011. “Perú en 2010. Avances en el frente externo y tropiezos en el interno”. En Hans Mathieu y Catalina Niño (eds.). *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2011*. Bogotá. Fundación Friedrich Ebert-Programa de Cooperación en Seguridad Regional, pp. 142-155.
- Tulchin, Joseph. 2010. “La política y los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina”. *Policy paper* 29. Fundación Friedrich Ebert-Programa de Cooperación en Seguridad Regional, julio. [www.fes-seguridadregional.org](http://www.fes-seguridadregional.org)
- Walser, Ray, Jena Baker McNeill y Jessica Zucherman. 2011. “The Human Tragedy of Illegal Immigration: Greater Efforts Needed to Combat Smuggling and Violence”. June 22. The Heritage Foundation, [www.heritage.org](http://www.heritage.org)
- Yopo, Boris. 2010. “La nueva Estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos”. *Briefing* 3. Fundación Friedrich Ebert-Programa de Cooperación en Seguridad Regional, julio. [www.fes-seguridadregional.org](http://www.fes-seguridadregional.org)
- Yopo, Boris y Daniel Asenjo. 2011. “Chile, 2010: el nuevo gobierno y sus prioridades regionales de seguridad”. En Hans Mathieu y Catalina Niño (eds.). *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2011*. Bogotá. Fundación Friedrich Ebert-Programa de Cooperación en Seguridad Regional, pp. 76-88.





## PARTE I

# GEOPOLÍTICA Y SEGURIDAD REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

---



## EL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO A DOS AÑOS DE SU INSTALACIÓN

---

MARÍA INÉS RUZ

### INTRODUCCIÓN

Este artículo analiza la puesta en funcionamiento del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) y los avances a dos años de su constitución en Santiago de Chile, en marzo de 2009. El análisis toma como punto de partida los objetivos y el Plan de acción que acordaron los países después de cuatro reuniones de los equipos técnicos conformados por las cancillerías y los ministerios de defensa de los doce países miembros de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). Se tiene presente también el contexto de seguridad regional en el que surgió el CDS, por cuanto permite mostrar que, a pesar de las diferencias e incluso en medio de coyunturas críticas, se optó por la unidad o más bien se aceptó el desafío de emprender ese camino.

En Sudamérica coexisten matices ideológicos y visiones políticas muy distintas a propósito del modelo de desarrollo económico y las alianzas internacionales, así como percepciones poco coincidentes sobre las amenazas y los riesgos para la seguridad. Algunos analistas se preguntan sobre las reales perspectivas del CDS, en condiciones en las que aún no se articula un dis-

curso común. Interrogantes similares se plantearon en un panel en la Conferencia Subregional del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa denominada “Nuevo entorno de seguridad, nuevas alternativas de defensa”, que tuvo lugar en Santiago entre el 19 y 22 de julio de 2011.

Sin embargo, el reordenamiento que experimenta el escenario internacional, con impactos económicos y políticos locales, parece reafirmar la necesidad de actuar y proyectarse como región. Las potencialidades que ofrece la integración para el desarrollo socioeconómico de los países alientan tal perspectiva.

Este artículo es una aproximación moderadamente optimista, pues considera que el Consejo parece estar cumpliendo su cuota de responsabilidad en la difícil construcción de la integración sudamericana. Así se aprecia tanto en el desarrollo de la planificación inicial como en las iniciativas generadas durante el periodo examinado. Adelantando la conclusión de este trabajo, podemos decir que, pese a los agujeros negros, los destellos de luz son más frecuentes y ya alumbran el diálogo y la cooperación sudamericana.

## 1. LA ARTICULACIÓN DEL CONSENSO: INCLUSIONES Y EXCLUSIONES

Entre los antecedentes más recientes del CDS es pertinente recordar la Conferencia de ministros de Defensa de la Comunidad Sudamericana de Naciones, que se reunió por única vez en la capital colombiana en junio de 2006. En el transcurso de esa reunión se constató que los comandantes en jefe de los ejércitos del Mercosur ampliado habían aprobado sus Estatutos en marzo del mismo año, dando paso a un proceso de institucionalización que llevaría a constituir, en 2008, el Comité de comandantes de ejércitos de países del Mercosur ampliado. La iniciativa militar ponía en evidencia que la ausencia de instancia de ministros de defensa podía interpretarse como una carencia del proceso de integración, y, además, podía percibirse como disfuncionalidad o déficit en relación con el avance de los procesos de control político civil de la defensa en los países suramericanos.

El sustrato político cultural que está en la base de la conformación del CDS es otra referencia por considerar. Pese a que en la región las amenazas tradicionales, vinculadas a problemas fronterizos, coexisten con diferentes tipos de amenazas no convencionales, prevalece la voluntad política de resolver pacíficamente las controversias, así como de fomentar una cultura de paz y seguridad hemisférica y subregional.

Tanto la Declaración de Ushuaia sobre Zona de paz del Mercosur en julio de 1998, como la Declaración de Guayaquil de julio de 2002 sobre la Zona sudamericana de paz, contribuyeron a este clima. En ambos documentos se alude a la promoción de medidas de fomento de la confianza y la seguridad que se plasmaron en el ámbito hemisférico en la Declaración de Santiago (1995) y en la Declaración de San Salvador (1998). En este contexto, varios países han suscrito acuerdos bilaterales en defensa y han establecido instancias para llevar adelante programas específicos de intercambio entre las fuerzas armadas y entre los ministerios de defensa y las cancillerías.

Por tanto, el diseño del CDS no partió de cero. Las experiencias acumuladas facilitaron el esfuerzo de consolidar los acuerdos existentes e identificar los ámbitos de acción posibles y prioritarios para avanzar en la cooperación en defensa. Sin embargo, era la primera vez que se emprendía el camino de constituir una instancia orgánica de carácter sudamericano con tales características y se hacía en un momento de alta complejidad política regional.

Uno de los debates que marcó el rumbo del CDS se produjo en la primera reunión del Grupo de Trabajo, entre el 23 y 24 de junio de 2008, ocasión en la que se reflexionó sobre los principios y alcance del nuevo órgano. Este fue el momento en el que se asentaron las bases de “un conjunto amplio de consensos positivos y sobre algunas exclusiones”<sup>1</sup>. Debe subrayarse que ello permitió que en la actualidad el CDS siga llevando adelante los acuerdos comprometidos.

Entre las exclusiones hay tres elementos centrales. Primero, se estableció que no existía el propósito de crear un órgano de seguridad colectiva ni de promover un tipo de instancias que condujera a un plan operacional como fuerza sudamericana de paz. Ello despejó en gran medida el camino para avanzar en la definición de los principios y propósitos.

En segundo lugar, fue importante precisar que en el ámbito de acción del nuevo órgano de defensa no entrarían los asuntos de seguridad. Este es un elemento importante dado que no todos los países tienen políticas que delimiten nítidamente estas dos esferas de actividad.

La tercera exclusión se expresó en la idea de no identificar “adversarios comunes”. Con este acuerdo se rozó un asunto que hasta hoy concita diferencias entre los países de Unasur: la relación con Estados Unidos. Al respecto, es pertinente recordar que durante la quinta Cumbre de las Américas, en Trinidad y Tobago (mayo, 2010), la mandataria chilena Michelle Bachelet (2006-2010), en su rol de titular del bloque regional, convocó a sus jefes de Estado a una reunión con el presidente Barack Obama (2009-).

El encuentro fue calificado como importante por los presidentes, en la perspectiva de construir confianza y de establecer una relación de respeto e igualdad. Tanto en esa oportunidad como en ocasiones posteriores, el Departamento de Estado buscó disipar dudas respecto a la existencia de una actitud negativa del gobierno estadounidense hacia el esfuerzo por alcanzar mayor unidad en las naciones de la región<sup>2</sup>.

No obstante, en el transcurso de 2009 hubo dos situaciones que resultaron muy complejas de abordar en medio de los debates constitutivos del CDS: la decisión de Estados Unidos de reactivar la cuarta Flota, y el acuerdo de cooperación militar suscrito con Colombia. Este último hecho, como veremos más adelante, motivó la convocatoria a una reunión extraordinaria del bloque. En tanto, el anuncio de la activación de los patrullajes de la Armada estadounidense, dependiente del Comando Sur, fue recibido con muestras de desconfianza por parte de algunas delegaciones, que expresaron interés en hacerlo explícito en las definiciones del CDS, planteamiento en el que no hubo acuerdo.

La denegación de ciertos propósitos despejó la vía para establecer la agenda positiva y concordar en materias de interés común. Asimismo, la reafirmación de los fundamentos del Tratado constitutivo de la Unasur facilitó el consenso entre las delegaciones de los doce países, cuya heterogeneidad hizo las veces de incentivo, tanto para la identificación de los asuntos que quedaban excluidos como para destacar la importancia de los propósitos compartidos.

No hubo discrepancias en la constatación de la necesidad de establecer un mecanismo para fomentar la colaboración y la cooperación en defensa, identificando consensos mínimos y metas alcanzables gradualmente. La idea de mínimos alcanzables fue una fórmula que buscaba prevenir un documento puramente declarativo, como se tuvo presente al elaborar, junto con la propuesta de Estatutos, un Plan de acción para el primer año del CDS.

## 2. LA INCORPORACIÓN DE COLOMBIA

Los antecedentes expuestos sobre la generación de una propuesta fundacional del CDS ilustran la complejidad del proceso. Pero, sin duda, uno de los debates en los que se tensaron al máximo las diferencias políticas entre los países fue a propósito de la incorporación de Colombia. Como se recordará, en la cumbre constitutiva de la Unasur (Brasilia, mayo 2008) el entonces presidente Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010) pidió excluirse del futuro Consejo de Defensa. El mandatario planteó que su país estaba luchando por defender la democracia, contexto en que situó el combate a las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), y dijo tener conocimiento de opiniones que abogaban por reconocer beligerancia política al grupo guerrillero: “En Colombia, esos grupos, que en algún momento pudieron tener un contenido ideológico, están desvirtuados y hoy son mercenarios”, señaló<sup>3</sup>.

Un mes después, el presidente Uribe anunció la decisión de ingresar al CDS, luego que en consultas con la presidenta *pro tempore* de la Unasur, Michelle Bachelet, quedaron despejadas las preocupaciones de las autoridades colombianas acerca del nuevo órgano regional. Previamente, los presidentes de Brasil, Chile y Perú habían acordado acceder a la incorporación de tres planteamientos en la Declaración de principios, expuestos a las delegaciones durante la segunda reunión del Grupo de trabajo: 1) las decisiones se adoptan por consenso; 2) se reconocen como legítimas solamente las fuerzas armadas contenidas en las constituciones de los países; y 3) se manifiesta un rechazo explícito a los grupos violentos extra constitucionales. La inclusión de estos conceptos fue puesta como condición para la participación de Colombia, pero a la vez expresaba explícitamente la voluntad en ese sentido de la Secretaría *pro tempore*.

Las distintas fórmulas que se barajaron hasta llegar a un acuerdo se encuentran en las actas de las reuniones del Grupo de trabajo y en el texto, ya citado, que publicó el Ministerio de Defensa de Chile. Lo importante a destacar en estas páginas

es que, en el marco de estas reuniones, todos los países estuvieron de acuerdo en hacer explícito en el punto II-m del Estatuto, “rechazo a la presencia de grupos armados al margen de la ley, que ejerzan o propicien la violencia cualquiera sea su origen”. Este acuerdo figuró en los Estatutos aprobados finalmente en agosto 2009 por los presidentes de la Unasur, y su contenido fue avalado en reuniones sucesivas de ministros.

Si bien una declaración similar fue formulada en la Conferencia de ministros de las Américas realizada en Banff, Canadá, en septiembre 2008, su registro por parte de los miembros de la Unasur fue especialmente relevante. A principios de 2008, el Congreso de Venezuela había aprobado, a solicitud del presidente Hugo Chávez (1999-2001; 2001-2007; 2007-), una declaración en la que se apoyaba el proceso de paz en Colombia, a la vez que se pedía al gobierno de presidente Álvaro Uribe reconocer el carácter de fuerza beligerante de las Farc<sup>4</sup>. Agregaba complejidad al momento político regional la incursión colombiana en territorio ecuatoriano como resultado de la persecución a las Farc, lo que detonó una crisis de seguridad y resquebrajó la confianza entre los países del bloque.

Lo anterior ilustra que el esfuerzo desarrollado por los países para conformar el órgano regional de defensa pese al delicado momento político regional, obedeció a una opción política que validó este Consejo como un eslabón necesario para alcanzar el clima de paz que requiere un proceso de integración regional.

El relato de entretelones del proceso de gestación de los Estatutos del CDS permite explicar también la decisión de culminar esta etapa del trabajo con un Plan de acción que comprometía explícitamente a cada país. Dos consideraciones justificaron esta iniciativa. Primero, se optó por el criterio de que cada miembro asumiera responsabilidades específicas, lo que facilitaría tanto la materialización como el seguimiento de las metas propuestas. Segundo, se constató que, para avanzar de manera gradual y realista, la mejor opción era tomar como punto de par-

tida las experiencias de cooperación en defensa que algunos países ya implementaban de manera bilateral, junto con las medidas de fomento de la confianza y la seguridad que varias naciones llevaban adelante en el marco de las responsabilidades asumidas en la Organización de los Estados Americanos (OEA).

De esta forma, el objetivo de construir una visión conjunta en materias de defensa, tal como se establece en el artículo 5º.a de los Estatutos del CDS, se transformaba en una meta posible de alcanzar a partir de las experiencias comunes y de mecanismos prácticos y efectivos. La lógica de esta fórmula no se puede comprender si se obvia el temor subyacente a que el esfuerzo hecho se sumara a la lista de iniciativas de integración frustradas en la región.

El Plan de acción fue acompañado de un cuadro de tareas en el que se agruparon los objetivos del nuevo órgano en torno a cuatro ejes de cooperación: política de defensa; cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz; industria y tecnología de defensa; y formación y capacitación.

### 3. ECUADOR IMPULSA EL PLAN DE ACCIÓN

El CDS se creó formalmente a partir de la aprobación de los Estatutos por los jefes de Estado y de gobierno, reunidos en Salvador de Bahía el 16 de diciembre de 2008. En marzo de 2009 tuvo lugar la primera reunión de ministros del CDS y la aprobación del Plan de acción 2009-2010. De esta forma, se inició un recorrido destinado a institucionalizar el diálogo político y la cooperación regional en defensa. Pese a las diferencias existentes e, incluso, a conflictos no resueltos, resultaba claro que existía la necesidad de hacer frente de manera conjunta, tanto a los riesgos y amenazas como a las oportunidades presentes en el nuevo escenario global. A Ecuador le correspondió asumir la presidencia de la Unasur y, en ese marco, encabezar el CDS desde agosto de 2009 hasta enero de 2011. Le sucedió Perú, luego que Guyana, que actualmente encabeza el

bloque, solicitó no asumir la responsabilidad en los asuntos de defensa.

Para llevar adelante el rol que asumía la cartera de defensa, el ministro Javier Ponce creó en Quito una Secretaría, encargada de la planificación y organización de las actividades según el cronograma ya diseñado en el cuadro de tareas. Respecto al cumplimiento de cada una de las líneas del Plan de acción, la presidencia ecuatoriana elaboró un informe en el que entrega antecedentes del estado de avance de las iniciativas propuestas, incluyendo el programa de trabajo 2010-2011<sup>5</sup>. La página web del CDS ha sido cauce de difusión pública a la vez que medio para crear una red integrada por dos delegados de cada país, con fines de comunicación directa y de acceso a información no pública sobre las actividades del Consejo.

Durante la presidencia ecuatoriana se echó a andar el mecanismo institucional del CDS y se dio un fuerte impulso al cumplimiento del Plan de acción, en los cuatro ejes descritos. Esto se tradujo en la realización de seminarios, catálogos e informes. Cada una de estas iniciativas ha dado lugar a recomendaciones sobre las materias abordadas. Otro aspecto relevante atañe a las dinámicas en que están participando autoridades, académicos y funcionarios, civiles y militares, de los países miembros. Merece destacarse el rol que está desempeñando en este proceso lo que se conoce como “comunidades epistémicas”<sup>6</sup>, sumando esta experiencia a la que se desarrolló en torno a la coordinación interinstitucional para la cooperación con Haití.

#### 4. LOS ÉNFASIS DEL CDS

Antes de analizar algunas de las tareas más relevantes del periodo, es importante recordar que, a pocos meses de constituido el CDS, se anunció en Bogotá la firma de un acuerdo<sup>7</sup> que permitiría a soldados y asesores de Estados Unidos usar siete bases militares en territorio colombiano. El hecho cobró mayor connotación política debido a la todavía reciente crisis en la frontera colombo-

ecuatoriana, y tensionó el entorno vecinal, lo que motivó la convocatoria a una reunión extraordinaria de jefes de Estado de la Unasur, que tuvo lugar en Bariloche, el 28 de agosto de 2009<sup>8</sup>.

Tanto la oportunidad de la reunión como la declaración que emitieron los presidentes, validaron políticamente la necesidad de contar con un mecanismo de diálogo en materias de defensa, lo que impactó positivamente en la dinámica del recién creado CDS. La Declaración de Bariloche elevó la significación política de sus acuerdos programáticos, al instruir la articulación de un diseño regional de medidas de fomento de la confianza y la seguridad, a la vez que se aceptaba la propuesta peruana para poner en agenda el Protocolo de paz, seguridad y cooperación.

Si bien es cierto que en sus cuatro ejes de acción el Plan de trabajo ya contenía un conjunto de medidas de confianza, entre ellas de transparencia en los gastos de defensa, la instrucción presidencial puso prioridades y urgencia. Semejante ritmo estaba justificado, porque en ese momento el deterioro de la relación vecinal andina constituía un desafío y a la vez un incentivo para operar de manera eficaz e impedir el escalamiento de las tensiones. Por otra parte, el hecho de que la Declaración de Bariloche se refiriera a que estos instrumentos debían complementar los ya existentes en el marco de la OEA, contribuyó a echar por tierra las interpretaciones que contraponen el nuevo órgano subregional al sistema interamericano, en el cual todos los países miembros de la Unasur militan.

La presidencia *pro tempore* del CDS elaboró el documento “Propuestas de mecanismos de medidas de fomento de confianza y seguridad de Suramérica” (MFCS), además de un “Código de conducta sobre cuestiones de defensa y seguridad internacional”. Estos fueron los puntos de partida para las discusiones realizadas en el Consejo de ministros, que en mayo de 2010 aprobó una propuesta de procedimientos para la implementación de las MFCS. El documento comprende cinco áreas, que incluyen intercambio de información y transparencia sobre sistemas de

defensa; comunicación entre fuerzas militares en la frontera; mecanismos de notificación de maniobras, despliegues y ejercicios militares con países de la región y extra regionales; medidas de garantía y medidas de verificación.

Paralelamente, la tercera Reunión ordinaria de viceministros, órgano ejecutivo del CDS, aprobó el plan de trabajo para la elaboración de una metodología común de medición de gastos militares de la Unasur. La adopción de un sistema regional, que contempla la verificación empírica de los datos, comenzó con la formación de un grupo técnico para recopilar la información sobre gastos y sobre las normativas presupuestarias. Está previsto recopilar para el segundo semestre de 2011 los informes estandarizados internacionales de gastos correspondientes a 2010. Adicionalmente, este registro permitirá que los países del bloque normalicen la entrega a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de la información correspondiente a los últimos cinco años.

## 5. PERÚ PRESIDE EL CDS

En enero de 2011, Perú asumió la Secretaría *pro tempore* del CDS, con el compromiso de continuar el desarrollo del Plan de acción, especialmente de medidas de confianza verificables en materias de homologación de metodologías de medición de gastos militares; pero, también, de acciones conjuntas para enfrentar desastres naturales e intercambio de conocimientos de tecnología militar, entre otras MFCS.

Perú se propuso impulsar en año y medio algunas iniciativas específicas, como el desarrollo de un ejercicio de ayuda humanitaria en operaciones de paz y en catástrofes naturales. El plazo se vincula con la necesidad de incorporar con prontitud al presupuesto de los países del CDS los gastos que requieren este tipo de actividades. También se desarrollarán actividades conjuntas para enfrentar desastres naturales, actividades que constituyen fórmulas efectivas de generación de confianza, según informó desde Lima el

contraalmirante Santiago Llop, director ejecutivo de la secretaría *pro tempore* del CDS<sup>9</sup>.

Paralelamente, en el mes de julio tuvo lugar en Quito la cuarta Reunión del Grupo de trabajo que elabora el Protocolo de paz, seguridad y cooperación en la Unión de Naciones Suramericanas. Hasta el momento se ha avanzado en la estructuración de un documento para definir el marco de las relaciones entre los Estados de la región y su conducta en cuestiones militares. Dicho texto contempla además la reafirmación de principios de la índole del rechazo a la amenaza o uso de la fuerza; el respeto a la integridad territorial y a la soberanía de cada uno de los países miembros de la Unasur; la no intervención en asuntos internos; y la solución de cualquier controversia por medios pacíficos. Es probable que la firma de este protocolo demore algún tiempo, sobre todo si se considera que algunos países del bloque mantienen hipótesis de conflicto vecinal que conviven con medidas de cooperación y desarrollo de confianza.

Una de las iniciativas que ya se pueden contabilizar como aportes del CDS al proceso de integración es el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa, inaugurado en mayo de 2011 en Buenos Aires. La aprobación de los Estatutos y del cronograma de implementación para el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa fue un proceso colectivo que tuvo varias etapas antes que se oficializara su sede en la capital argentina.

Jaime Thorne, ministro de Defensa de Perú, al hablar en nombre de la presidencia *pro tempore* del CDS, destacó a este Centro como un espacio para la investigación académica permanente en materia de defensa y seguridad, así como un referente para las relaciones institucionales de los países miembros. Entre sus líneas de acción se ha mencionado el análisis e identificación de los factores de riesgo y amenazas. Asimismo, se espera que el Centro contribuya a la construcción de una visión compartida que posibilite el abordaje común en materia de defensa y seguridad nacional. La idea es que también apoye la formación de civiles en defensa, un capítulo que



avanza irregularmente entre los países del bloque sudamericano.

El análisis de los obstáculos y de los avances en el cumplimiento del Plan de acción se realizó en Lima, durante la reunión del Consejo de ministros que tuvo lugar el 12 de mayo de 2011. A propósito de la cita en la capital peruana, resulta interesante considerar el acuerdo de remitir al Consejo de ministros de Relaciones Exteriores las sugerencias formuladas relativas a los sistemas nacionales de marcaje y rastreo de armas; aquellas referentes a las medidas para prevenir e impedir la acción de grupos armados al margen de la ley; y las que atañen a los compromisos frente a la lucha contra el terrorismo. En Lima, los ministros solicitaron que estas líneas de acción se evalúen en las instancias competentes a efectos de su implementación o que se tenga presente la posibilidad de futuros órganos especializados. De esta forma, se reafirmó la separación entre los ámbitos de seguridad y de defensa, asunto en el que algunos miembros del bloque comienzan a hacer redefiniciones, de la mano con las realidades nacionales. En algunos países las fuerzas armadas han sido incorporadas al combate contra el crimen organizado, situación que en muchos casos no tiene correlato en los cuerpos normativos que definen sus roles.

Sería extenso reseñar otras iniciativas de no menor importancia que se estudian en los grupos de trabajo bajo la conducción de la Secretaría Ejecutiva del CDS. Otro ejemplo de ellas lo constituye la propuesta preliminar para generar mecanismos de prevención de conflictos en el ámbito regional, en la que se definen procesos, estructuras y herramientas para actuar en diversas etapas de una crisis.

Es oportuno destacar también que este año los ministros de Defensa del CDS tomaron la iniciativa de dar continuidad al análisis conjunto de la situación de Haití y de las perspectivas de participación en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah). Esta experiencia toma como referencia el funcionamiento del 2 x 9, que reunió a las carteras de relaciones

exteriores y de defensa de los países latinoamericanos con tropas en esa misión de paz: ocho suramericanos más Guatemala. Después del terremoto de enero de 2010, la Unasur creó una oficina especial con sede en Puerto Príncipe para canalizar y coordinar la cooperación con Haití. En la cumbre presidencial realizada en Lima en julio de 2011, en el marco de toma de posesión del presidente Ollanta Humala, los mandatarios del bloque ratificaron la decisión de mantener la cooperación con la isla caribeña.

## 6. CONCLUSIONES

Al inicio de este trabajo señalamos que el punto de partida para evaluar los dos años del CDS serían los ejes o lineamientos de acción que acompañaron a los estatutos aprobados en marzo de 2009. Explicamos además que el énfasis del proceso de elaboración de estos documentos estuvo en la exclusión de aquellos aspectos que no suscitaban consenso, y en poner en valor las experiencias positivas que se desarrollaban bilateralmente, por la vía de sumar a otros países y comprometer responsabilidades específicas. Ese camino ha resultado ser efectivo. Es errado sugerir que el CDS resulta ineficaz porque carece de instancia supranacional, ya que este atributo no figura en los presupuestos iniciales de la Unasur ni existen condiciones políticas para una dinámica de tal naturaleza. Tampoco parece adecuado argumentar que la ausencia de percepciones comunes respecto al tipo de amenazas y riesgos que enfrenta la región, resten validez al mecanismo.

Se trata justamente de construir desde la diversidad esa mirada compartida, meta que requiere un espacio de diálogo y de creación de confianza, proceso que ya está en marcha. Lo anterior no resta importancia a las carencias del proceso ni a las complejidades de índole diversa que enfrenta. Existe, entre otras, un grado desigual de adhesión y compromiso político de los gobiernos con la integración regional en un sentido amplio.

En el ámbito de la defensa, particularmente, muchos gobiernos siguen descansando en las fuerzas armadas para formular los diseños estratégicos, y distan de asumir la defensa como una política pública que concierne al Estado en su integridad y, políticamente, al conjunto de la sociedad y a sus órganos de conducción política.

Las debilidades institucionales y la falta de continuidad en las políticas públicas se pueden agregar a la lista de dificultades. También suma adversidad la permanencia de factores de crisis en el escenario de seguridad regional. Sin embargo, este último factor puede ser leído como otro desafío útil, en la medida que pone a prueba la capacidad e iniciativa política para actuar oportunamente y con mecanismos propios. Así ocurrió frente a la crisis en Bolivia, apenas recién constituida la Unasur. Más tarde, los buenos oficios de los mandatarios del bloque ayudaron a restablecer el diálogo entre Colombia y Venezuela.

El CDS no es un órgano de seguridad colectiva y no se lo podrá evaluar en función de metas que está lejos de alcanzar y que requieren un mayor nivel de acuerdo político regional. Seguir la lógica de mirar los déficits sin ponderar adecuadamente los contextos, impide apreciar los afanes cotidianos que van construyendo los cimientos de un proceso más largo y duradero. La perspectiva de la integración regional requiere altas dosis de responsabilidad y respeto a los procesos políticos internos de cada uno de los países. Asimismo, implica aquilatar, sumar y poner en valor las capacidades y los esfuerzos desplegados, mediante múltiples estrategias político diplomáticas. Pero, sobre todo, exige voluntad política de los gobiernos. El CDS es buena muestra de ello.

## NOTAS

- 1 Ministerio de Defensa Nacional de Chile-Grupo de Trabajo del Consejo de Defensa Sudamericano. 2009. *El Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur. Crónica de su gestación*. Santiago de Chile: 37.
- 2 Secretario de Estado Adjunto para América Latina Arturo Valenzuela, a propósito de la reunión que los presidentes del bloque realizarán 28 de julio de 2011 en Lima (Agencia Andina, 8 de julio de 2011).
- 3 Citado en, Ministerio de Defensa Nacional de Chile-Grupo de Trabajo del Consejo de Defensa Sudamericano. 2009. *El Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur. Crónica de su gestación*. Santiago de Chile: 65.
- 4 Declaración del Congreso de Venezuela. *El Universal*. Caracas. 17 de enero de 2008.
- 5 Presidencia *pro tempore* del CDS de la Unasur. Informe de gestión 2010-2011, Quito, octubre 2010.
- 6 María Inés Ruz-Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, pp. 32-33 y 105. [http://www.cybertesis.uchile.cl/tesis/uchile/2010/ruz\\_m/pdfAmont/ruz\\_m.pdf](http://www.cybertesis.uchile.cl/tesis/uchile/2010/ruz_m/pdfAmont/ruz_m.pdf)
- 7 El acuerdo fue suscrito en octubre de 2009, pero como no fue aprobado por el Congreso fue devuelto a la Presidencia de la República por la Corte Constitucional de Colombia.
- 8 Reunión extraordinaria de jefas y jefes de Estado de Unasur. <http://www.cdsunasur.org>
- 9 Ca. Santiago Llop, responsable de la Dirección Ejecutiva de la Secretaría *pro tempore* del Consejo de Defensa Suramericano de la Unión de Naciones Suramericanas, abril 2011, entrevista con la autora.

# DEFENSA Y SEGURIDAD EN ARGENTINA, 2010

---

JUAN MANUEL UGARTE / MARIANO CIAFARDINI

## LA POLÍTICA DE DEFENSA ARGENTINA DURANTE 2010: CONSOLIDACIÓN DEL RUMBO Y PROBLEMAS PENDIENTES

---

JOSÉ MANUEL UGARTE

### 1. PRINCIPALES ASPECTOS NORMATIVOS

Para la política de defensa y, en particular, para el Ministerio de Defensa, 2010 constituyó un año de consolidación y de continuación del rumbo fijado durante años anteriores.

Aun cuando el poder ejecutivo no envió al Congreso proyectos de ley de importancia –aparte de las solicitudes de autorización para el ingreso y egreso de tropas extranjeras y nacionales, para ejercicios combinados o misiones de paz–, debe señalarse que en el Ministerio de Defensa se acabó de redactar el anteproyecto de la ley de la carrera militar, cuerpo normativo destinado a establecer un régimen para el personal militar que sustituya a la ley 19.101 de 1971, expedida en tiempos de gobiernos militares anteriores al proceso de modernización de las fuerzas arma-

das iniciado en Argentina. En él se establece una carrera profesional militar basada en criterios de mérito, desempeño profesional y en el derecho y deber de la formación y capacitación permanentes para el personal, en el reconocimiento de su condición de ciudadanos plenos, en el concepto de gobierno político de la defensa, y en la armonización entre los derechos individuales y las necesidades institucionales. Una vez concluida la elaboración del anteproyecto por parte del grupo de funcionarios y asesores del Ministerio de Defensa que se dedicó a la tarea, se remitió al poder ejecutivo nacional, previéndose que éste lo enviaría al Congreso de la nación para iniciar su trámite parlamentario.

En ese sentido cabe citar también que el Ministerio de Defensa inició el trabajo de reglamentación de la ley 24.948, de reestructuración

de las Fuerzas Armadas, tarea necesaria para el desarrollo pleno de las potencialidades de dicha ley para la modernización del instrumento militar argentino.

Otra circunstancia que marcó el año fue la renuncia de la ministra de Defensa, Nilda Garré, requerida por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner (2007-), para ponerse al frente del nuevo Ministerio de Seguridad, buscando aprovechar su experiencia en el ejercicio del mando, el gobierno político y el control de las instituciones armadas, en este caso, las instituciones policiales, e implementar una política integral en el ámbito de la seguridad pública. La capacidad de trabajo y espíritu de iniciativa de Garré caracterizaron lo hecho en Argentina en materia de defensa en los últimos años.

Su sucesor, Arturo Puricelli, manifestó su propósito de continuar los lineamientos de su antecesora –propósito evidenciado en la permanencia en sus cargos de la mayoría de los funcionarios políticos designados por Garré, excepción hecha de quienes pasaron al nuevo Ministerio de Seguridad para asistirle–, y de incrementar la actividad del sector de producción para la defensa<sup>1</sup>, de modo coherente con el haberse desempeñado antes al frente de la Dirección Nacional de Fabricaciones Militares. Destacó que, en lo esencial, su propósito consistía en “(...) trabajar sobre la base de lo que se ha construido hasta ahora, en reformas que han sido sustanciales y que, indudablemente, van a poner a nuestras Fuerzas Armadas en un lugar muy destacado, adiestradas, capacitadas y con un gran sentido de respeto de los derechos humanos (...)”<sup>2</sup>.

## 2. DESARROLLO DE SECTORES DE PRODUCCIÓN Y DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA PARA LA DEFENSA

El sector de producción para la defensa mostró aspectos de interés. Así, por ejemplo, el Estado recuperó la antigua Área Material Córdoba de la Fuerza Aérea Argentina y la Fábrica Militar de

Aviones, luego Fábrica Argentina de Materiales Aeroespaciales S. A., instalaciones fundamentales de la industria aeronáutica estatal, entregadas en concesión, en el marco de la política de privatizaciones de los noventa, a la empresa estadounidense Lockheed Martin, lo que dió lugar a la formación de Lockheed Martin Aircraft Argentina Sociedad Anónima (LMAASA) (1994). Dicha recuperación se materializó por medio de la ley 26.501 (de agosto de 2009), mediante la cual se facultó al Estado a adquirir las acciones de LMAASA, firmándose el contrato de transferencia de acciones el 17 de diciembre de 2009. Cabe destacar que la concesión no dio los resultados pregonados al momento de su firma, en cuanto a incorporar tecnología y capacidad de venta de la empresa estadounidense, una de las más importantes del mundo en lo relativo a material bélico y aeronáutico, limitándose casi exclusivamente al mantenimiento de los aviones de la propia Fuerza Aérea Argentina (FAA) y a la fabricación de un número muy limitado de unidades del avión entrenador avanzado IA63 Pampa, a su potenciación a características de avión de ataque liviano –con la denominación AT63–, y a la fabricación de algunas aeronaves de ese último tipo.

Con el nuevo nombre de Fábrica Argentina de Aviones Brig. San Martín S. A. (FAdeA) empezaron a ejecutarse tres nuevos contratos suscritos con el Estado argentino y aprobados por decreto 509 de 2010. Mediante ellos, FAdeA se comprometió a proveer a la Fuerza Armada Argentina servicios de mantenimiento para sus aeronaves y motores (contrato 08); a fabricar ocho estructuras de la aeronave IA-63 Pampa y a *remotorizar* ocho aeronaves, sumado a la modernización estructural y eléctrica de una de ellas (contrato 09); y, finalmente, a la modernización referente a comunicaciones, aviónica y navegación de la cabina del avión IA-58 Pucará y al desarrollo de un prototipo para la *remotorización* de dicho avión (contrato 10). Además, continuaron las negociaciones para la firma de un convenio plurianual que brinde mayor continuidad.

Una perspectiva interesante hacia el futuro es el proyecto de fabricación de partes de la futura

aeronave de transporte militar táctico mediano y de reabastecimiento KC 390, que será elaborada por la empresa brasileña Embraer y estaría destinada a reemplazar a los actuales Lockheed C-130 Hercules, proyecto en el que Chile tomaría parte también. Se tratará de un avión propulsado por motores a reacción, de capacidad de carga similar a la de los Hercules, aunque, obviamente, de mayor velocidad.

Cabe destacar en tal sentido la firma por parte de la entonces ministra de Defensa Nilda Garré y su par brasileño, Nelson Jobim, de una carta de intención por la cual se comprometieron a iniciar negociaciones bilaterales con el objeto de definir los términos y las condiciones de la participación de Argentina en el programa KC-390, relacionado con la producción en el país de segmentos de dicha aeronave, así como de posibilitar la futura adquisición por parte del gobierno argentino de seis aviones KC-390, condicionada a la participación del país en la fabricación de dichos aviones<sup>3</sup>.

En el mismo orden de ideas está la suscripción entre la ministra Garré y la empresa de tecnología Invap<sup>4</sup> –que ha provisto de reactores nucleares a Australia y Holanda– de un convenio marco de cinco años destinado a fortalecer el vínculo entre ambas instituciones y a ejecutar proyectos de equipamiento, sistemas y tecnologías aplicadas a las operaciones y actividades de las Fuerzas Armadas, suscribiéndose además convenios específicos para reglamentar los planes y programas de trabajo y los procedimientos para la concreción de los objetivos fijados.

Surgida de un acuerdo entre la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) y la provincia de Río Negro, Invap ya fabricó y suministró radares secundarios a la Fuerza Aérea Argentina –posteriormente Ministerio de Defensa–, transferidos luego a la Administración Nacional de Aviación Civil (Anac) en el marco de la desmilitarización de las funciones relativas a la aviación civil dispuesta durante la gestión de Garré. La fabricación de once radares secundarios por parte de Invap fue resultado del dictado del decreto 1407 de 2004, que instituyó el Sistema Nacional de Vi-

gilancia y Control Aeroespacial (Sinvica), con el propósito de alcanzar las capacidades requeridas para el control de todos los movimientos aéreos en el espacio aéreo nacional, muy deficiente por la escasez de radares, la obsolescencia de los existentes, la falta de capacidad de procesamiento automático de los datos, etcétera. Ello, conjugando los sistemas de control de tránsito aéreo y de control del espacio aéreo, decisión evidentemente basada más en consideraciones institucionales de la Fuerza Aérea Argentina que en razones técnicas. Con la finalidad señalada, en el decreto se previó la obtención de treinta y seis radares 3D fijos –de vigilancia y control del espacio aéreo– de gran alcance, seis 3D móviles, nueve radares 3D de corto alcance, sumados a los cuatro 2D existentes a la época, once radares secundarios y tres aerotransportados, con sistemas de procesamiento e integración de la información, y de comunicaciones. Se trataría de una cobertura radar realmente amplia, en buena medida redundante, costosa de adquirir y de operar.

El propósito de utilizar las capacidades de la industria nacional determinó la demora en la concreción de los propósitos del Sinvica, dado que Invap debió desarrollar prototipos de radares, obteniendo finalmente radares secundarios homologados que fueron instalados en varios aeropuertos del país. Cabe destacar también que tal propósito debía reflejarse en el pedido de la construcción de los radares 3D, de obvia mayor complejidad, a la empresa argentina en cuestión. Consecuencia inevitable fue que el país mantuviera su muy escasa cobertura de detección por radar de vuelos clandestinos, haciendo relativamente fácil el contrabando y el narcotráfico por vía aérea. Esta situación tendió a ser paliada mediante la donación por parte de España, a solicitud argentina, de cuatro radares 3D, cuya desprogramación y destrucción por dicho país era inminente, para instalarlos en el noroeste argentino, así como con la convocatoria, por resolución MD 415 de 2006, a licitación pública para la adquisición de cuatro radares 3D.

A ello siguió la inauguración, el 12 de octubre de 2010, del Centro de Vigilancia Aeroespa-

cial Resistencia, donde se instaló el primero de los radares 3D de largo alcance donados por España, cuya información es trasladada en tiempo real al Centro de Operaciones Aeroespaciales de Defensa (Coad) de Merlo, provincia de Buenos Aires, donde se concentra la información de la Fuerza Aérea, y desde allí se analiza y distribuye a la Secretaría de Seguridad Interior de la Nación (hoy Ministerio de Seguridad de la Nación), con el que se trabaja combinando las capacidades de detección y de seguimiento por medio aéreo de la FAA, con los correspondientes elementos de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad dependientes del hoy Ministerio. Así mismo, por decreto 1774 de 2008, celebrado entre la Dirección General de Fabricaciones Militares e Invap, se estipuló el desarrollo de un prototipo operativo de radar 3D de largo alcance, que debería ser destinado a una unidad militar de la Fuerza Aérea, previéndose su entrega en 2012.

Igualmente, por resolución 1150 de 2010 del Ministerio de Defensa, se dispuso aprobar las especificaciones técnico operativas para el contrato entre la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM), dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Obras Públicas y Servicios, e Invap Sociedad del Estado, para el suministro de seis radares primarios 3D de largo alcance, destacándose en su motivación el proceso de ejecución satisfactoria del contrato para construir el prototipo antes referido.

Se firmó también un contrato entre la DGFM e Invap para la provisión de los ya referidos seis radares 3D móviles de largo alcance, anunciándose además la posibilidad de poner en marcha el primer radar primario 3D nacional –el prototipo operativo antes citado– antes de la fecha original, es decir, para octubre de 2011<sup>5</sup>.

De ese modo, la opción de política de desarrollar en el país la capacidad de construcción de radares, ciertamente valiosa, tropieza hasta el momento con varios años de limitaciones en el control del espacio aéreo nacional. Tales limitaciones parecen destinadas a persistir por algunos años, dado que la solución de fondo –la adquisición de

un número suficiente de radares 3D y la integración de su información– deberá aguardar hasta la terminación del prototipo y la fabricación de los radares indicados.

En materia de tecnología, merecen destacarse también las declaraciones de la ministra Garré anunciando el proyecto de desarrollar un motor de propulsión nuclear naval conjuntamente con la Comisión Nacional de Energía Atómica, para dotar a la flota de propulsión nuclear<sup>6</sup>.

Igualmente, el Instituto Científico y Técnico de la Defensa (Citedef) incluyó entre las actividades desarrolladas durante 2010 el inicio de la reparación y modernización del radar del rompehielos Almirante Irizar, averiado seriamente durante un incendio en 2007. En el mismo sentido se avanzó en las reparaciones de la referida nave en el astillero Tandanor, parte del Complejo Industrial Naval Argentino, así como en la reparación de media vida del submarino San Juan, en el astillero Almirante Storni, parte del mismo Complejo.

### 3. UN NUEVO LIBRO BLANCO DE LA DEFENSA

Merece destacarse también la elaboración de un nuevo Libro blanco de la defensa, con la asistencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Dicha tarea se realizó sobre la base de contribuciones de las áreas sustantivas del Ministerio de Defensa y de las fuerzas armadas, así como de asesores, y de insumos técnicos y doctrinarios obtenidos mediante la convocatoria a académicos a diversos talleres, efectuados en distintos puntos del país, en los que se abordaron diversos aspectos inherentes a la defensa. Esto posibilitó la participación de académicos y expertos nacionales y locales, y del público. El trabajo, muy abundante en aspectos doctrinarios y teóricos de la defensa, se concluyó durante 2010 y su publicación está pendiente.

#### 4. LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LA DEFENSA

Un aspecto significativo fue la presencia política activa de Argentina en la Unasur (Unión de Naciones Suramericanas) y, particularmente, en el Consejo de Defensa Suramericano (CDS)<sup>7</sup>, órgano que, como lo expresa el artículo 1° de su Estatuto, “constituye (...) una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa (...)”<sup>8</sup>.

Ello se explica, entre otros aspectos, por la designación del ex presidente argentino Néstor Kirchner (2003-2007) como secretario General de la Unasur, circunstancia destacada en el acta de la Cumbre extraordinaria de jefes de Estado y de gobierno celebrada en Los Cardales, Argentina (4 de mayo de 2010). En ella se acordó, por otra parte, entre otros aspectos, solicitar al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del ente

recomendaciones sobre el fortalecimiento de la arquitectura institucional de la Unasur, identificando maneras de incrementar la eficacia de los Consejos existentes, promover la gradual convergencia con mecanismos subregionales de integración e identificar temas prioritarios para la integración suramericana, en los cuales la coordinación regional exigiría la constitución de nuevas instancias de la Unasur (...).

Esta mención puede interpretarse como alusión a la necesidad de una convergencia de la Unasur con el Mercosur (Mercado Común del Sur) y la CAN (Comunidad Andina), que determinaría la necesidad de crear un Consejo de Seguridad Pública en el Mercosur para coordinar la seguridad pública, establecida en la reunión de ministros del interior o equivalentes (RMI) del Mercosur. En dicha oportunidad se saludó también la aprobación del Estatuto del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, instruyéndolo para preparar su plan de acción. La exclusión de las cuestiones relativas al narcotráfico de las competencias del CSD fue un triunfo de las posiciones adoptadas por Argentina, Brasil y Chile, entre otros países.

Sobresale, así mismo, y en relación con el CDS, la Declaración de Guayaquil emitida en el

marco de la segunda Reunión ordinaria del CDS (6 y 7 de mayo de 2010), que sintetizó los avances hechos en reuniones de la instancia ejecutiva del órgano y de expertos en defensa de los países miembros<sup>9</sup> y aprobó los productos elaborados en tales reuniones, en materia de “procedimientos de aplicación para las medidas de fomento de la confianza y seguridad” que se acordaron en Quito el 27 de noviembre de 2009, remitiendo aquellas medidas pertenecientes al ámbito de la seguridad pública al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para que identificara el órgano de la Unasur que debería tener competencia sobre ellas.

Pero probablemente el aspecto de dicha reunión más importante para el país fue la aprobación del Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa y su cronograma de actividades, y el acuerdo para que la propuesta para designar director fuera elevada por la República Argentina, reconociendo así su rol en la creación del Centro.

En efecto, este órgano surgió de una propuesta efectuada por el Ministerio de Defensa argentino, y así lo evidenció el primer Plan de acción aprobado por el CDS, al prever en materia de formación y capacitación, la creación del “(...) Centro Suramericano de Estudios Estratégicos de Defensa (CSEED) en Buenos Aires, Argentina (responsable: Argentina y Chile) (...)”<sup>10</sup>.

En dicha oportunidad se acordó también promover la transparencia en los gastos de defensa, para lo cual se decidió conformar un grupo de trabajo liderado por Argentina, Chile y Perú, y constituir otro compuesto por Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y Venezuela, en su calidad de presidencia *pro tempore*, para hacer una síntesis objetiva del documento “Estrategia global de bases de apoyo, Libro blanco del Comando de Movilidad Aérea” (AMC) de Estados Unidos, objeto de cuestionamientos durante 2009 en diversos órganos de la Unasur. Un aspecto fundamental fue que a Argentina, Chile y Perú se les encomendó la elaboración de una propuesta de asuntos para incluir en la agenda temática de la

novena Conferencia de ministros de Defensa de las Américas (CMDA) que se llevó a cabo del 22 al 25 de noviembre de 2010 en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, con lo que se logró avanzar hacia el objetivo de adoptar posiciones comunes en los foros sobre defensa.

En esa Conferencia se trabajó sobre ejes temáticos en cuya elaboración participó activamente Argentina, entre los que se destacan la consolidación de la paz, la confianza, la seguridad y la cooperación en las Américas, la participación de la mujer y la equidad de género en las fuerzas armadas e instituciones de defensa, la modernización, la interculturalidad, la educación en defensa y democracia, y la capacidad regional para responder ante los desastres naturales.

Sin perjuicio de otros aspectos relevantes, es evidente que Argentina y particularmente su Ministerio de Defensa cumplieron un papel importante en los aspectos relativos a la Unasur y al CDS.

Otro aspecto significativo fue la aquiescencia a la recomendación hecha por Estados Unidos y otros países en cuanto a la creación de un centro de colaboración de asistencia militar de alcance hemisférico, para fortalecer el intercambio de información y la coordinación entre las fuerzas militares destinadas a actuar en respuesta a una solicitud de un país afectado por un desastre natural, complementando además el desarrollo de otras iniciativas regionales o subregionales ya existentes o que pudiesen surgir.

Argentina, que actuó como país relator del subtema II de la línea temática A, Transparencia en el presupuesto de defensa, gasto y adquisición de armamentos, planteó también en dicha oportunidad la necesidad de examinar y debatir el funcionamiento de la Junta Interamericana de Defensa (JID), del Colegio Interamericano de Defensa y del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Tiar).

Se convino, en definitiva, promover procesos de modernización institucional en el sector defensa y reconocer la importancia de la cooperación en defensa y seguridad en la región.

Con respecto a la Junta, cabe destacar que se acordó solicitar a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) que le conceda la facultad de actuar en apoyo a la Secretaría *pro tempore* de la CMDA, a requerimiento del país sede, para el cumplimiento de las funciones establecidas en el artículo 25 del reglamento de la CMDA (funciones del Secretariado ejecutivo).

Sin perjuicio de ese significativo logro político para la JID, se acordó también recomendar a la OEA la convocatoria a una conferencia sobre el futuro de la misión y funciones de los instrumentos y componentes del sistema interamericano de defensa, siguiendo el pedido argentino, con la participación de representantes de los ministerios de defensa. Para la realización de la conferencia se recomendó iniciar un amplio debate en la próxima CMDA, que se llevará a cabo en Uruguay en 2012, sobre los conceptos de defensa y seguridad, para delimitar los ámbitos de ésta, y se acogió el ofrecimiento de la República Argentina para ser sede en 2011.

En forma simultánea con la CMDA, tuvo lugar, el 22 de noviembre de 2010, una reunión entre los ministros de Defensa de Argentina y Brasil, Nilda Garré y Nelson Jobim, en la que se acordó crear un órgano de diálogo en asuntos políticos, estratégicos y de cooperación en áreas de política de defensa entre el secretario de Asuntos Internacionales de la Defensa de la República Argentina, y el secretario de Política, Estrategia y Asuntos Internacionales de la República Federativa de Brasil, denominado Grupo de trabajo bilateral de defensa argentino-brasileño (GTBDAB). Dentro de este nuevo mecanismo se integró el ya existente Grupo de trabajo conjunto Argentina-Brasil (GTC Arg-Bra), para que desarrollara su agenda de trabajo común en materia de tecnología y producción para la defensa.

Otro aspecto importante fue el viaje de la ministra Garré a Nueva York con su par chileno Jaime Ravinet, para firmar con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el 14 de diciembre de 2010, un memorando de entendimiento



relativo a la fuerza de paz binacional Cruz del Sur, y poner a disposición de la organización dicha fuerza de paz combinada, que ya cuenta con la organización, los equipos, el adiestramiento y el alistamiento adecuados, tras cinco años de esfuerzos por parte de ambos países.

En este periodo, la ministra Garré y su par de la República de Sudáfrica, Lindiwe Sisulu, firmaron un Acuerdo de cooperación en materia de defensa, analizándose posibilidades de cooperación en aspectos científicos, tecnológicos y de producción para la defensa, y cooperándose, entre otros asuntos, en campañas antárticas, en operaciones de búsqueda y rescate en el Atlántico sur, y en el intercambio de cursantes y programas de becas con fines de educación y capacitación en defensa, así como de información sobre asuntos relacionados con el área.

## 5. LA CAMPAÑA ANTÁRTICA

Se realizó también la Campaña Antártica 2009-2010, venciendo una vez más la dificultad de no poder disponer del rompehielos Almirante Irizar, seriamente dañado por un incendio en abril de 2007. Se recurrió para ello al arriendo del buque polar Vasili Golovnin y del rompehielos Dranitsyn, pertenecientes a la empresa rusa Fesco, que transportaban a bordo dos helicópteros rusos destinados a brindar abastecimiento a las bases. Participaron además, como sucede habitualmente, aviones de la FAA —especialmente los Lockheed Hercules C-130— y buques de la Armada, en especial el transporte Canal de Beagle y el buque oceanográfico Puerto Deseado.

Es importante anotar que las Fuerzas Armadas Argentinas prestan apoyo logístico a la actividad científica que desarrolla el país en las seis bases de actividad permanente y en las siete de actividad temporaria que posee en la Antártida.

Con la finalidad primordial de cooperar en las futuras campañas antárticas, en septiembre de 2010 se firmó un convenio tendiente a la adquisición de dos helicópteros pesados de fabri-

cación rusa Mi-171E, primera oportunidad en la que la FAA incorporará material de ese origen.

Se contempla también la posibilidad de la apertura de crédito ruso para la adquisición posterior de otros tres aparatos del mismo tipo.

## 6. ASPECTOS ORGANIZATIVOS E INSTITUCIONALES DE LA DEFENSA

La doctrina militar, la necesidad de su actualización y plena adecuación a la ley de defensa 23.554 y su reglamentación mediante el decreto 727 de 2006, y a la ley 24.948 de reestructuración de las Fuerzas Armadas, así como su adecuación a la directiva de organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas aprobada por decreto 1691 de 2006, al decreto 1729 de 2007 aprobatorio del ciclo de planeamiento de la defensa nacional, y al 1724 de 2009, aprobatorio de la directiva de política de defensa nacional, entre otros instrumentos fundamentales, determinó la adopción de diversas medidas durante 2010.

Cabe señalar al respecto la resolución 94 de 2010 del Ministerio de Defensa, por medio de la cual se establecieron las instancias facultadas para la aprobación de los documentos de doctrina militar, reservándose el Ministerio la aprobación de las publicaciones definitivas fundamentales. Así mismo, la resolución 574 de 2010, del mismo Ministerio, en virtud de la cual se estableció, en el ámbito del Comité de doctrina establecido por la resolución 13 de 2005 bajo dependencia de la Secretaría de Estrategia y Asuntos Militares, una comisión *ad hoc* para la modernización del sistema doctrinario de defensa (SDD), con la finalidad de efectuar recomendaciones para modernizarlo y sistematizarlo, recomendaciones que permitirían elaborar un plan de acción y un programa de implementación. Dicha comisión es presidida por el secretario de Estrategia y Asuntos Militares, con el auxilio del Comité de doctrina de dicha Secretaría, y está integrada por el jefe III de Operaciones del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, el director de Operaciones,

Políticas y Planes de la Armada, el director de Educación y Doctrina del Ejército, el director de Planeamiento del Ejército, el jefe III de Planificaciones de la Fuerza Aérea, y los jefes de los Elementos de Doctrina del Estado Mayor Conjunto y de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas, constituidos en equipo de asesores. Finalmente, la resolución 1647 de 2010 aprobó el Informe final producido por la referida Comisión *ad hoc*, cuya publicación en el sitio web del Ministerio de Defensa dispuso.

El informe contiene un diagnóstico del que surgieron aspectos perfectibles y negativos del SDD, y recomendaciones para superarlos, poniendo la Comisión *ad hoc* tales recomendaciones a consideración de los integrantes del SDD mismo, con miras a su implementación.

Otro aspecto importante de este año 2010 fue la resolución 382, en virtud de la cual se estableció el procedimiento y los alcances de la intervención del Ministerio de Defensa en el proceso de calificación del personal militar para su ascenso, retiro o baja. Allí se dispuso que correspondía al Ministerio, en ejercicio de la delegación de facultades de que fuera objeto por parte del poder ejecutivo nacional mediante decreto 1736 de 2009, establecer, previa la evaluación de dicho personal por parte de las respectivas juntas de calificaciones, su clasificación definitiva conforme a los parámetros que estableció la resolución citada y la elevación de la propuesta de ascenso al poder ejecutivo nacional. De ese modo se fortalecen inequívocamente las facultades del Ministerio en materia de conducción de la defensa nacional.

## 7. LA PERSISTENCIA DE PROBLEMAS DE FONDO

Todos los aspectos referidos evidencian la continuación del fortalecimiento institucional del Ministerio y de sus facultades en materia de conducción política de la defensa, así como su participación en los foros internacionales correspondientes en procura de la integración regional y en apoyo a una política exterior independiente y basada en la región, así como del empeño por recuperar las anti-

guas capacidades argentinas en materia de ciencia y tecnología y de producción para la defensa.

No obstante, es ineludible señalar también que durante 2010 no hubo adquisición significativa alguna de material bélico mayor, como buques, aviones de combate y de transporte, blindados, artillería, etcétera, con las pocas excepciones señaladas. Ello implica que en materia de antigüedad e, incluso, virtual obsolescencia del material bélico disponible, persiste la situación analizada en nuestro informe anterior<sup>11</sup>, que en algunos aspectos, como equipo aéreo de combate, alcanza niveles preocupantes. En efecto, nos encontramos con material de varias décadas de antigüedad, que en algunos casos no está en condiciones efectivas de volar y combatir.

Es importante advertir que las únicas compras de material aéreo hechas en los últimos años han sido de aviones de transporte de pasajeros, y que las previstas en lo inmediato son de aeronaves de transporte táctico. El empleo del arma aérea, en función de defensa, interdicción o ataque, parece no contar en la política de defensa argentina, situación que persiste desde la adquisición de los hoy venerables A-4 AR de la década de los noventa, y que razonablemente debe demandar un más que considerable esfuerzo para superarse.

Es posible conjeturar que tal vez se esté aguardando la producción de un avión de combate por parte de Brasil, para sumarse a su producción y obtener así ventajas económicas y tecnológicas. No obstante, en la condición actual pensar en términos de años significa riesgos objetivos.

Si bien en otros aspectos la situación no demanda un grado equivalente de preocupación, dado que se cuenta con unidades navales relativamente modernas –aun cuando en algunos casos con necesidades de actualización, y de refuerzo en lo relativo al arma submarina–, y con blindados cuya modernización se ha encarado en aspectos del TAM, columna vertebral de los blindados argentinos, es ineludible advertir la inferioridad en capacidades respecto a las adquisiciones efectuadas por otros países del Cono Sur.

En realidad, la política de equipamiento militar parece replicar lo que se ha efectuado en materia de radares: sacrificar el presente, por buen número de años, en pos de la adquisición de capacidades por parte de la industria y la tecnología nacionales. Pensar en eso en lo relativo a material aéreo de combate sería simplemente utópico, dada la distancia sideral que separa al AT-63, en desarrollo, de un cazabombardero moderno, como el Rafale francés, o de una generación anterior, como el Mirage 2000 o el F-16 con que cuentan países de la región.

Tampoco hay avances perceptibles en lo relativo a la reestructuración de las Fuerzas Armadas. Persiste por ello una estructura deformada en materia de personal que, por ejemplo, posee más suboficiales que soldados, con desproporción en algunos grados respecto de otros, y con unidades con personal en número sensiblemente inferior al fijado por sus respectivos cuadros de organización. La estructura existente demandaría una incorporación de soldados voluntarios que, al menos, alcanzara el doble de la actual. Lo anterior sin desconocer que durante 2010 se efectuaron ejercicios específicos, conjuntos y combinados en número y calidad aceptable.

Detrás de todo esto subyace la imposibilidad de mantener las fuerzas armadas requeridas por un país como Argentina –que, además, mantiene una política exterior independiente y sin alianzas reales, circunstancia que aun cuando en muchos aspectos es deseable, objetivamente incrementa las necesidades de defensa– con un presupuesto como el actual presupuesto de defensa argentino, que continúa siendo algo inferior a 1% del producto bruto interno del país.

El propósito es elevarlo gradualmente a 1,5%, en combinación con la aprobación futura del Plan militar de mediano plazo, que habrá de determinar los medios que se deben incorporar y las inversiones por hacer para superar los riesgos que se adviertan en materia de empleo del poder militar actual, conforme al Ciclo de planeamiento militar aprobado y en curso. Sin embargo, el que haya tal propósito no alcanza a disimular el hecho de que una vez más, como ha sucedido en Argentina en

los últimos veinte años, los costos de la inversión militar necesaria han sido transferidos a la siguiente administración, y que los problemas de fondo existentes en el sector no se han enfrentado.

Hay que advertir que de las tradicionalmente exactas y objetivas estadísticas del Stockholm International Peace Research Institute (Sipri), elaboradas conforme a fuentes ante todo oficiales, surge que en 2009 Argentina gastó en defensa el equivalente a 2.608 millones de dólares constantes, mientras que Brasil, en el mismo periodo, gastó 27.124 millones, diez veces más; Chile, 5.683 millones, más del doble; Colombia, 10.055 millones, casi el cuádruple; y Venezuela, 3.254 millones, una quinta parte más<sup>12</sup>.

Esta comparación no se hace con países belicistas ni que estén enfrentando, a excepción de Colombia, conflictos externos ni internos. Se trata de países que tradicionalmente han tenido un gasto en defensa comparable con el de Argentina y en muchos casos muy inferior, y que hoy la superan y en algunos aspectos varias veces.

En definitiva, mucho se ha hecho en materia institucional, de organización, de fortalecimiento de la conducción política, de reactivación de antiguas capacidades de ciencia y tecnología y producción para la defensa, irresponsablemente abandonadas en los noventa. Pero, si como dijimos en el informe del año pasado<sup>13</sup>, optamos por considerar la política de defensa argentina desde el punto de vista del Departamento de Defensa estadounidense, conforme al cual, “La misión del Departamento de Defensa es proveer las fuerzas militares necesarias para disuadir la guerra y para proteger la seguridad de nuestro país (...)”, tenemos que concluir que su resultado no es tan halagüeño.

Hacer confluir el progreso institucional, científico y tecnológico y de producción local con el logro de efectivas capacidades militares en grado suficiente para brindar a Argentina la seguridad externa que requiere –lo que demanda una decisión fundamental para la sociedad argentina de invertir en su defensa– constituye una tarea que el país debe encarar en el ámbito de la defensa en el futuro.

# LA CUESTIÓN DE *SEGURIDAD* EN LA ARGENTINA EN 2010, AÑO PREVIO A LAS ELECCIONES DE 2011

---

MARIANO CIAFARDINI

Describir el escenario de la seguridad en la Argentina durante 2010 y a comienzos de 2011 requiere el análisis de la principal clave política del país en este momento: la proximidad de las elecciones generales, que incluye presidente y todos los gobernadores e intendentes municipales, en octubre de 2011.

Esta afirmación implica, así mismo, el reconocimiento de que, al menos en la Argentina, la cuestión de la seguridad, ya sea en el nivel de la seguridad ciudadana, cotidiana y generadora de alarma, cuando no exasperación social, o en el ámbito de la delincuencia organizada, mafiosa, corrupta y corruptora, indicadora del fracaso institucional del Estado, está fuertemente atravesada por lo político nacional, aun cuando en la base de la primera residan factores económicos, sociales y culturales estructurales, y en la de la segunda estén presentes, además, condicionamientos incluso internacionales y del poder político y económico global. Todos sabemos, de cualquier manera, que esto, además, es así no sólo en Argentina sino en todo el mundo.

Dicho esto a continuación describiremos el panorama de seguridad en la Argentina en 2010

separando analíticamente los dos niveles mencionados: lo que atañe a la seguridad ciudadana y lo relacionado con la delincuencia organizada y, en consecuencia con lo afirmado antes, trataremos de atrapar en cada caso su dinámica particular en el marco del año preelectoral, sin desconocer sus inevitables imbricaciones e interrelaciones.

## 1. LA DELINCUENCIA *DE LA CALLE* Y LA *OPINIÓN PÚBLICA* EN LA ARGENTINA PREELECTORAL

En el marco de un notorio enfrentamiento público de los medios periodísticos más importantes del país con el gobierno nacional, durante 2010 el bombardeo diario de noticias sobre delitos, particularmente sobre muertos con ocasión de robo con armas, fue permanente. Sin embargo las estadísticas de 2008, 2009 y 2010 no muestran incrementos altos ni en el total delictivo ni en los homicidios ni en el tipo de delito de robo con armas. Vale la pena anotar, sin embargo, que debido al atraso en el envío de la información, sobre todo de provincias muy importantes demográficamente como la de Buenos Aires, los datos de los dos últimos años son parciales.

Debe tenerse en cuenta también –y en esto es claro el entrecruzamiento de lo político-electoral– que no es posible descartar la posibilidad de que algunos de estos hechos graves, como robos seguidos de homicidio, puedan ser alimentados incluso desde sectores político-policiales contrarios al gobierno, sobre todo en el gran conurbano bonaerense, en donde existe un entramado político mafioso muy poderoso entre ciertos intendentes, barras de clubes de fútbol, líderes políticos provinciales, sectores de la delincuencia organizada y sectores de la policía de la provincia. De hecho, tal situación fue denunciada incluso por el ministro de Seguridad de la provincia, Carlos Stornelli, quien ocupó el cargo hasta mayo de 2010, frente a una seguidilla de asesinatos en ocasión de robos, acaecidos durante su gestión, que tuvieron fuerte difusión mediática y, consecuentemente, un alto impacto en la opinión pública. De todos modos, hasta el momento no hay resultado significativo alguno de la investigación generada por tal denuncia.

## 2. LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

A partir de mayo de 2010, Stornelli dejó el cargo y el gobernador de la provincia, Daniel Scioli, unificó los Ministerios de Seguridad y Justicia y puso el nuevo megaministerio a cargo del hasta entonces ministro de Justicia, Eduardo Casal.

La gestión de Casal no ha sido para nada tranquila, no sólo porque los hechos de sangre que se sucedieron durante el resto del año siguieron siendo ampliamente difundidos por los medios, sino porque en febrero de 2011 el descarrilamiento de un tren en la zona del conurbano bonaerense y la intervención de la policía para reprimir a grupos de vecinos que se habían acercado al mismo terminaron con un saldo de dos jóvenes de dieciséis y diecisiete años muertos por heridas de balas provenientes del personal policial.

Ante este hecho un grupo de abogados notables, periodistas, integrantes de organizaciones no gubernamentales y políticos de distintos partidos comenzó una escalada de denuncias públi-

cas. Este grupo venía conformando un acuerdo para debatir medidas de seguridad y prevención del delito en el marco de la legalidad constitucional y el respeto a los derechos humanos, y tomó como eje la denuncia de lo que consideraba el desgobierno policial por parte de la gobernación de la provincia de Buenos Aires. La serie de denuncias presentadas ha llevado a lo que podría ser un callejón político sin salida, ya que muchos de los miembros del acuerdo son partidarios del gobierno, al igual que el gobernador de la provincia, que se presenta a su reelección dentro de las listas oficiales.

## 3. LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

En la ciudad de Buenos Aires, ámbito que tiene fuerte repercusión en el gobierno nacional porque de él depende la Policía Federal que actúa, además, como policía local de la ciudad, las cosas no han sido menos complejas.

La reforma constitucional de 1998, que consagró la autonomía política de la ciudad, hasta ese entonces un distrito federal, le otorgó, como corresponde, la facultad de tener su propia policía. Desde ese momento se ha venido retrasando el proceso lógico, que consistiría en el traspaso de la mayor parte de las estructuras de la policía federal, que como se dijo hasta ahora ha sido la policía local, a la esfera de competencia de la jefatura de gobierno de la ciudad. Así se dejaría como remanente una policía federal que, como su nombre lo indica, sólo se ocupe de cuestiones federales y no locales, dependiente del gobierno nacional.

La demora, que incluyó la sanción de una ley que la justifica hasta el momento, pero que con el transcurso del tiempo se hace cada vez más difícil de sostener jurídicamente, se debe a diversos factores. Entre ellos destacan, por un lado, la obcecación de la burocracia de la propia policía, dentro de la cual campea la inconfesable necesidad de mantener las estructuras y circuitos históricos de negocios ilícitos y grandes áreas de corrupción a salvo de los riesgos de la

desarticulación que siempre implica un cambio institucional de tal magnitud, y, por otra, la si no ilícita también políticamente inconfesable voluntad del gobierno nacional de mantener bajo su mando una estructura enorme de poder, sobre todo en lo que concierne a su ascendencia sobre el distrito capital del país.

La creación de la Policía Metropolitana (PM) fue decidida en octubre de 2008, luego de intensos debates a lo largo de varios meses que precedieron a la sanción de un conjunto de leyes: 2894, de seguridad pública; 2495, de creación del Instituto Superior de Seguridad Pública; 2896, de creación del Cuerpo de Investigaciones Judiciales (Policía Judicial); y 2947, estatuto del personal de la Policía Metropolitana.

Finalmente, el 9 de febrero de 2009 Mauricio Macri, jefe de Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, anunció que había comenzado la selección de los primeros mil aspirantes, entre los seis mil doscientos dieciocho que se inscribieron. Afirmó que la PM “tendrá otro nivel” respecto de las demás fuerzas, basado en un criterio de selección “muy riguroso”.

Con la puesta en marcha de la Policía Metropolitana el gobierno de la ciudad de Buenos Aires, con Mauricio Macri a la cabeza, que aspira a la presidencia del país en las próximas elecciones, pretendió generar un factor recaudador de votos, en una suerte de maniobra de *ponerse del lado de los vecinos* en su reclamo por más seguridad.

La creación de una policía paralela, en lugar de la profundización del proceso de traspaso, era totalmente contraindicada desde cualquier perspectiva técnico-política seria. Además, lo que se invirtió en la creación de un pequeño cuerpo, que sólo está en condiciones de tener presencia efectiva en un par de barrios de la ciudad, muestra claramente cuál era la intención, dado que el presupuesto de Buenos Aires no podría de ninguna manera soportar la extensión de una policía así pertrechada y pagada, que estuviera en condiciones de cubrir toda la ciudad. La idea fue exponer una muestra de una policía de primer mundo pero que en verdad es irrealizable a escala.

Un error político de parte del macrismo agregó más condimento al asunto. Al parecer ya que se estaba en la *mise en scène* de la “creación de una nueva policía”, se quiso aprovechar la ocasión para montar un sistema de inteligencia y espionaje político, económico y hasta personal del macrismo y del propio Mauricio Macri, bajo el manto de la creación de la inteligencia del nuevo organismo. Esto se hizo sin advertir que dicho sistema quedaría necesariamente bajo la mira de los servicios de inteligencia de la Secretaría de Informaciones del Estado, manejada por el gobierno nacional, y de los de la propia Policía Federal, a la que la creación de la nueva policía no le resultó nada grata, entre otras porque a pesar de mostrarse como nueva, se nutrió casi totalmente de ex efectivos de la propia, vieja, Policía Federal, lo cual es otra evidencia de que no fue más que un acto político *para la galería*.

De este modo, algunas maniobras de inteligencia no policial, y por lo tanto ilícitas, que empezó a realizar la nueva policía macrista, fueron puestas en evidencia y ello terminó con el procesamiento y encarcelamiento de su jefe, Jorge Alberto Palacios, y con una investigación política al mismo Macri, por mal desempeño. Esa investigación, sin embargo, no pudo transformarse en un juicio político por la mayoría de representantes macristas en la legislatura ciudadana.

En diciembre de 2010 se produjo el esperable cortocircuito por la existencia de dos policías en un mismo territorio, conducidas por gobiernos, no sólo de distinto signo político, sino de tendencias que parecen ser las protagonistas principales de la batalla por las próximas elecciones en la ciudad y por la presidencia de la nación. En ese momento, una ocupación ilegal de terrenos en la zona sur de la ciudad de Buenos Aires, en un barrio denominado Villa Soldati, que terminó con muertos, heridos y enfrentamientos entre vecinos, dejó a la luz no sólo la falta de coordinación entre ambas policías, sino el manejo de estrategias enfrentadas y contradictorias, y dio lugar reproches intergubernamentales mutuos.

Estos hechos evidenciaron aun más la unilateralidad, fragilidad y oportunismo de la decisión macrista de la creación de una nueva policía en la misma jurisdicción en la que históricamente ha actuado otra, que es además una de las fuerzas más poderosas del país y es conducida por el gobierno nacional. El gobierno nacional tampoco salió bien librado en este desencuentro en el control de los acontecimientos, que venía a sumarse a otro hecho trágico: el asesinato de un joven militante de un partido de izquierda en un enfrentamiento entre trabajadores ferroviarios, hecho en el que también se acusó a la Policía Federal de no haber intervenido a tiempo y correctamente. Frente a todo esto la presidenta de la nación se vio obligada políticamente a tomar una decisión trascendental, que la llevó a romper el esquema inicial de gobierno de dicha policía, heredado del gobierno de Néstor Kirchner, su esposo ya fallecido. Dicho esquema consistía, principalmente, en dejar el asunto en manos del entonces ministro de Justicia y Seguridad y actual jefe de gabinete, Aníbal Fernández. La presidenta decidió crear un nuevo Ministerio de Seguridad, separado del de Justicia, frente al cual puso a la hasta entonces ministra de Defensa, Nilda Garré, con una impronta de reformas y renovaciones en las Fuerzas Armadas Argentinas. Ese nuevo ministerio debe hacerse cargo ahora de la cuestión de la seguridad en la ciudad de Buenos Aires y de los asuntos federales, incluyendo la delincuencia organizada y el narcotráfico en todo el país, nada más y nada menos que durante los cinco meses previos a las elecciones nacionales, en los que las cuestiones relacionadas con la seguridad y el crimen organizado prometen ser atendidas preferentemente por los medios más importantes, en su campaña política antigubernamental.

#### 4. DELINCUENCIA ORGANIZADA

En relación con el narcotráfico, continuaron las denuncias de ingresos de pequeños cargamentos de cocaína desde el sur boliviano, a través de la provincia de Salta, por tierra pero sobre todo en aviones. Los medios locales insisten en la “lluvia

de droga” en los campos del lugar, eufemismo que ya se había utilizado en 2009. También ha habido cargamentos grandes por tierra, como el camión cisterna con 419 kilos de cocaína interceptado en la ruta 34 en la provincia de Salta en marzo de 2010, tripulado por tres bolivianos y un argentino. Continuó así mismo el secuestro de grandes cargamentos de cocaína con destino a Europa, en particular a España. Así, en marzo se decomisó en Valencia un cargamento de casi 500 kilos de cocaína procedente de Buenos Aires, en un barco de bandera liberiana; en abril se incautaron 814 kilos en un camión camuflado como vehículo de apoyo para el rally Dackar, con destino a Ibiza; y, posteriormente, se realizó la operación Mudanza blanca, que permitió decomisar 1.200 kilos de cocaína, nuevamente con destino a España.

De hecho, en 2010 se produjo el secuestro record de toda la historia argentina: en la operación Manzanas blancas se incautaron más de 3.300 kilos de cocaína con destino a España, la mitad en el puerto argentino y la otra mitad en el puerto brasileño de Santos. En este sentido, el final de ese año y el comienzo de 2011 estuvieron marcados por un hecho que ocupó y ha seguido ocupando la primera plana de los medios: el decomiso por parte de la policía española, en el aeropuerto de Barcelona, de un cargamento de una tonelada de cocaína, aparentemente procedente de Colombia pero ingresada a la Argentina por la frontera boliviana. El cargamento iba en un avión privado piloteado por tres argentinos, dos de ellos hijos de un alto jefe de la Fuerza Aérea Argentina, ya fallecido. Lo más significativo es que todo indica que la droga habría sido cargada entre los paneles del piso del avión en el aeropuerto militar de la ciudad de Morón, cerca de Buenos Aires, en donde permaneció por un tiempo. El cargamento tampoco fue detectado en los hangares de Ezeiza, en los que la aeronave permaneció durante otro tiempo antes de su partida hacia España. Por otro lado, el procedimiento de seguimiento, detención y secuestro habría sido hecho sin intervención e, incluso, sin notificación a las autoridades argentinas.

Todo ello ha puesto de nuevo sobre la mesa la cuestión del país como ruta de tránsito creciente de dicho tipo de cargamentos y de la necesaria connivencia o complacencia de niveles importantes de las autoridades argentinas de seguridad y control. Al respecto, la oposición y los medios han encendido las alarmas en cuanto a la transformación de la Argentina en un corredor libre para la droga, mientras que el gobierno hace hincapié en el éxito de los procedimientos y en la cantidad de droga secuestrada.

En relación con los sintéticos y precursores químicos, después del intento del crimen organizado mexicano de instalar una ruta de tráfico de efedrina en 2008, cuando se importaron al país 52,4 toneladas de ese producto, aun cuando el mercado farmacéutico nacional no necesitaba más que ocho toneladas anuales, se prohibió su importación y se dismanteló la red mexicana que la traficaba. En 2010 no hubo indicios de que esa práctica continuara, al menos a gran escala. Tampoco continuaron los hechos de aparente *sicariato*, como los que tuvieron tanta resonancia en 2008 y 2009, y que involucraron a grupos colombianos e, incluso, a empresarios nacionales.

Por otra parte, continuaron, sobre todo en zonas de gran concurrencia juvenil, los decomisos de sintéticos como la ketamina –anestésico veterinario–, el éxtasis, metanfetaminas LSD y la denominada DOB, provenientes de Europa, sobre todo de Ámsterdam y Madrid, para consumo local. Sin embargo, algunas como el éxtasis ya se han empezado a fabricar en el país.

La evaluación acerca de la intensidad del tránsito de cocaína hacia Europa y sobre si este es creciente o no, que varía al calor de la tensión política interna entre el gobierno y la oposición, tiene el agregado de que fuerzas políticas de Estados Unidos participan también en este escenario preelectoral.

Así, 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). Aun cuando el curso, que debía tener lugar durante todo febrero y marzo, estaba destinado a fuerzas policiales argentinas, la carga llegó en un transporte militar y en Ezeiza lo recibieron los agregados militar y de defensa de la embajada de Estados Unidos. Todas las cajas tenían el sello de la séptima brigada de paracaidistas del ejército estadounidense con sede en North Carolina.

Como una cantidad de elementos de la carga no habían sido debidamente declarados en la guía de embarque, las autoridades argentinas impidieron el ingreso del cargamento y lo secuestraron, lo que generó un incidente diplomático con Estados Unidos.

Cursos similares se habían realizado en 1997, 1999 y 2002, y se habían reanudado en 2009. El curso de 2010, de cinco semanas, estaba programado para agosto, pero curiosamente debió postergarse a febrero y marzo de 2011, cuando sucedió el incidente relatado, por un episodio parecido, en el que la propia embajadora de Estados Unidos en Argentina se negó a recibir el cargamento porque la numeración de las armas no coincidía con el listado previo.

Todo ello dejó entrever, al menos, posibles *desinteligencias* entre el Departamento de Estado estadounidense y el Pentágono. En efecto, en febrero de 2011 no sólo se repitió el desfase entre lo declarado y lo realmente enviado, a pesar del anterior incidente producido por la propia embajadora estadounidense, sino que el contenido de una valija no declarada no respondía a las necesidades del curso programado: dentro de ella había equipos de transmisión, mochilas militares, medicamentos, memorias USB, drogas –epinifrina, ketamina, morfina sulfato, midazolam, naloxona, oxicodona y nalbuphina–, tres aparatos encriptadores para comunicación, llaves de *software* para información, códigos de comunicaciones encriptadas, un disco rígido y un folleto traducido a quince idiomas que decía “Soy un soldado de Estados Unidos. Por favor informe a mi embajada que he sido arrestado por el país”. Todos estos elementos, innecesarios para el mencionado curso, pretendían ser ingresados al país



no sólo con el desconocimiento de las autoridades aduaneras sino, aparentemente, también con el de la Embajada estadounidense en Argentina.

Lo cierto es que del extraño incidente, ocurrido poco después de que se supiera que el presidente Barack Obama (2009-) iba a hacer una gira por Brasil y Chile, sin pasar por la Argentina, se derivó un intercambio de reproches y se produjeron tensiones en las relaciones argentino-estadounidenses, con ataques al gobierno por parte de la prensa argentina opositora.

Así entonces, las urgencias de la acumulación de fuerzas electorales se ponen de manifiesto en el tratamiento y hasta en el propio acontecer delictivo, en sus dimensiones tanto cotidiana como organizada y trasnacional, lo que no permite ver con claridad ni la dinámica ni las tendencias reales de uno y otro fenómeno. De todos modos, el año electoral 2011 promete tener a las cuestiones de seguridad y lucha contra el crimen común y organizado como una de las principales arenas del debate político y, aún, de las relaciones internacionales de la Argentina.

## NOTAS

- 1 Declaraciones del ministro de Defensa, Arturo Puricelli, en el programa de televisión *CN 23 Central*, Resumen semanal de noticias N° 30, Ministerio de Defensa, 16 de diciembre de 2010.
- 2 Declaraciones del ministro de Defensa, Arturo Puricelli, al periodista Víctor Hugo Morales, en el programa radial *La mañana*, de Radio Continental.
- 3 Firmado el 1 de noviembre de 2010. Comunicado de prensa del Ministerio de Defensa Argentino. [www.defensa.gov.ar](http://www.defensa.gov.ar) (acceso, 5 de febrero de 2011).
- 4 1 de diciembre de 2010. <http://www.invap.com.ar/es/home/sala-de-prensa/631-el-ministerio-de-defensa-e-invap-firmaron-un-convenio-marco.html> (acceso, 5 de enero de 2011).
- 5 Conferencia del entonces interventor en la Dirección General de Fabricaciones Militares y actual ministro de Defensa, Arturo Puricelli, el 17 de noviembre de 2010 (Comunicado de prensa del Ministerio. [www.defensa.gov.ar](http://www.defensa.gov.ar) (acceso, 4 de febrero de 2011).
- 6 Declaración de la ministra Nilda Celia Garré en una conferencia en el Ministerio de Defensa, el 16 de noviembre de 2010 (Oficina de Prensa del Ministerio de Defensa. [www.mindef.gov.ar](http://www.mindef.gov.ar), acceso, 5 de febrero de 2011).
- 7 Ampliar sobre este aspecto en José Manuel Ugarte, *El Consejo de Defensa Suramericano: naturaleza, balance provisorio, perspectivas y desafíos*. En Hans Mathieu y Catalina Niño Guarnizo (eds.). 2010. *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010*. Fundación Friedrich Ebert-Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Bogotá.
- 8 *Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano* anexo a la *Decisión* de creación del referido *Consejo*, adoptada en la Cumbre Extraordinaria de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) realizada en Costa do Sauípe, Bahía, 16 de diciembre de 2008.
- 9 Se trató de las reuniones de la instancia ejecutiva que tuvieron lugar en Manta, Ecuador (28 y 29 de enero de 2010), en Guayaquil, Ecuador (5 de mayo), y de la reunión de trabajo celebrada en Quito, Ecuador (8 y 9 de abril de 2010), de conformidad con el mandato de la Resolución de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de la Unasur, de 27 de noviembre de 2009.
- 10 *Plan de acción 2009-2010 del Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur*, aprobado en Santiago de Chile, enero de 2009.
- 11 Mariano Ciafardini y José Manuel Ugarte. 2010. "Los escenarios de la defensa y de la seguridad en Argentina a finales de la primera década del siglo XXI". En Hans Mathieu y Catalina Niño (eds.). *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010*. Fundación Friedrich Ebert-Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Bogotá.
- 12 Stockholm International Peace Research Institute. *The SIPRI Military Expenditure Database* (febrero 2011).
- 13 Ciafardini y Ugarte. Op. cit.: p. 86.

# BOLIVIA: TENSIONES DE LA AGENDA DE SEGURIDAD EN LA TRANSICIÓN A UN ESTADO PLURINACIONAL CON AUTONOMÍAS

---

GUSTAVO BONIFAZ MORENO

## INTRODUCCIÓN

Según su nueva Constitución política del estado (CPE), “Bolivia se constituye en un Estado unitario social de derecho plurinacional comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país” (artículo 1°). La nueva estructura estatal boliviana representa un cambio profundo en la distribución funcional y territorial del país, lo que obliga a transformar el enfoque de la agenda de seguridad nacional –enfoque que requiere una mirada integral, global y, a la vez, subnacional, es decir multidimensional– a los principales problemas que afronta el país en materia de seguridad y defensa. Sin embargo, el nuevo diseño estatal no es producto de un proyecto de país homogéneo. La nueva Constitución es el resultado de una tensión entre dos miradas distintas del Estado boliviano y de su inserción en el mundo globalizado, debidas a sus tensiones internas históricas.

Contrario a lo que muchos piensan fuera e, incluso, dentro de Bolivia, la actual carta magna

del Estado plurinacional no corresponde enteramente al proyecto de refundación del partido oficialista, que muestra igualmente tensiones en su interior, sino también, aun cuando en menor medida, a la agenda autonómica que sustentaron durante la crisis estatal boliviana sectores cívicos de las regiones de tierras bajas y Tarija. Por ende, detrás de la idea del Estado plurinacional con autonomías existen tensiones y contradicciones irresueltas, que se deben considerar a la hora de pensar en un nuevo enfoque de la agenda de seguridad y defensa del país. Este estudio analiza algunos potenciales ejes de tensión en la idea de la plurinacionalidad autonómica en relación con los retos que afronta la sociedad boliviana en materia de seguridad y defensa a inicios del siglo XXI.

## 1. LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA COMO PRODUCTO DE UNA CRISIS ESTATAL

En consonancia con lo ocurrido en otros países de la región, los impactos de la globalización en Bolivia han sido profundos y estructurales. Este proceso desestabilizó muchos de los equilibrios

socioeconómicos, político-institucionales, territoriales, interétnicos e interregionales que el país tenía desde la colonia y sus inicios como república. En las últimas décadas del siglo XX, el poder económico en el país se trasladó de occidente a oriente; el movimiento indígena y los movimientos populares se empoderaron políticamente hasta articularse en una fuerza que tomó, en 2005, el poder político nacional mediante mecanismos democráticos. Por su parte, los movimientos cívicos hicieron realidad su demanda de contar con espacios autónomos y gobiernos propios en los departamentos de tierras bajas y Tarija, cambio que se extendió rápidamente a todo el territorio nacional.

Estamos ante un cambio en todos los componentes de la estructura estatal, que se expresa en el diseño de un Estado plural que inserta la identidad indígena de modo transversal a la institucionalidad del Estado, articulando los usos y costumbres de los pueblos y naciones indígenas como parte sustancial del territorio, por medio de las autonomías indígenas; así como del gobierno, con la instauración de mecanismos de poder compartido entre los sectores indígenas y no indígenas de la sociedad boliviana, en los niveles legislativo, judicial, electoral y, en menor medida, en el ejecutivo. La principal manifestación de este cambio es la introducción del régimen de justicia indígena originario campesina<sup>1</sup>, en igualdad de jerarquía con la justicia ordinaria. En cuanto al rol del Estado en la economía, la CPE (re)inserta una visión desarrollista del mismo como propietario de los recursos naturales estratégicos y como transformador de éstos en excedente económico mediante su industrialización.

Hacia el año 2000, el sistema de partidos políticos que a partir de 1985 había asegurado una estructura de débil pero estable gobernabilidad empezó a entrar en una profunda crisis de legitimidad que derivó en una crisis estatal, al emerger nuevos actores que desde lados opuestos reivindicaban un cambio estructural de las relaciones Estado-sociedad. Después de la histórica victoria electoral del Movimiento al So-

cialismo (MAS) en las elecciones presidenciales de 2005, se trató de conciliar dos agendas contradictorias de país, mediante la convocatoria a una Asamblea Constituyente (AC). Sin embargo, por la profundidad de la polarización, las partes en la Asamblea no llegaron a un acuerdo sustancial. El proyecto oficialista privilegiaba la idea de un Estado plurinacional, constituido por fuertes autonomías indígenas en el nivel subnacional, débiles autonomías departamentales y mecanismos de poder compartido en el ámbito nacional. Por su parte, el proyecto de los departamentos de oposición, que habían elegido por primera vez a sus prefectos el mismo día de la elección de Evo Morales (2006-2010; 2010-) como presidente de la república, proponían el tránsito a un país con fuertes autonomías departamentales y débiles autonomías indígenas locales (Bonifaz Moreno y Ayo, 2008).

Paralelamente al camino infructuoso que siguió la Asamblea, se empezaron a registrar conflictos preocupantes entre civiles alineados con estas agendas polarizadas. Posteriormente, se alinearon el gobierno central, en apoyo a los movimientos indígenas y populares, y los gobiernos departamentales opositores, a los sectores denominados cívicos y regionales de tierras bajas. El enfrentamiento armado y posterior masacre de Pando en 2008 (Bonifaz Moreno, 2011), pusieron fin a esta trabazón y obligaron a las partes, ante el riesgo de una posible guerra civil en el país, a sentarse en una mesa de negociación facilitada por la Unasur (Unión de Naciones Suramericanas), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y otros organismos internacionales. Finalmente, después de ciento cuarenta y cuatro modificaciones de forma y fondo al proyecto constitucional oficialista, el parlamento aprobó un proyecto de carta magna apoyado en un referéndum, en 2009, por más de 60% del electorado. De este acuerdo emerge la nueva estructura territorial y funcional del Estado en Bolivia.

## 1.1 LA PLURINACIONALIDAD AUTONÓMICA EN EL NIVEL CENTRAL DEL ESTADO

La nueva Asamblea Legislativa Plurinacional cuenta con una Cámara alta, un Senado elegido en un sistema proporcional, en circunscripciones que representarían los intereses de los departamentos ahora autónomos (artículos 145, 146 y 148 de la CPE). Por su parte, la Cámara baja está compuesta por ciento treinta diputados, setenta de ellos elegidos en circunscripciones uninominales, y los demás en circunscripciones plurinominales. Dentro de las primeras se cuenta con siete circunscripciones indígenas especiales, sólo en el área rural, en los departamentos donde los pueblos y naciones indígena originario campesinos constituyen una minoría poblacional (artículo 146 CPE).

Existe paridad jerárquica entre el sistema de justicia ordinaria y el sistema de justicia indígena originario campesina, cuyo ámbito de aplicación respeta, sin embargo, los derechos a la vida, a la defensa y demás garantías constitucionales. Del mismo modo, se aclara que esta jurisdicción se fundamenta en el vínculo particular entre las personas y un pueblo indígena, dejando a la ley de deslinde jurisdiccional la especificación de los ámbitos y alcances de aplicación de la misma (artículos 190 y 191).

En consonancia, el Tribunal Constitucional tiene una composición mixta, basada en criterios de plurinacionalidad (artículos 197 y 199 de la CPE). Por último, el órgano electoral está compuesto por siete miembros, dos de los cuales se eligen bajo el criterio de ser de origen indígena.

## 1.2 LA PLURINACIONALIDAD EN EL NIVEL SUBESTATAL

Por otro lado, en términos de la identidad indígena y su inserción en la nueva estatalidad, el texto establece que

dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su

dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley (artículo 2º).

La nueva estructura territorial del Estado, en línea con esta idea y con la autonomía departamental, plantea en la CPE que:

Artículo 269. I. Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos.

Artículo 272. La autonomía implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones.

Artículo 277. El gobierno autónomo departamental está constituido por una Asamblea Departamental, con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa departamental en el ámbito de sus competencias y por un órgano ejecutivo.

Artículo 283. El gobierno autónomo municipal está constituido por un Concejo Municipal con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa municipal en el ámbito de sus competencias; y un órgano ejecutivo, presidido por la alcaldesa u el alcalde.

Artículo 289. La autonomía indígena originario campesina consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.

Artículo 290.

I. La conformación de la autonomía indígena originario campesina se basa en los territorios ancestrales, actualmente habitados por esos pueblos y naciones, y en la voluntad de su población, expresada en consulta, de acuerdo a la Constitución y la ley.

II. El autogobierno de las autonomías indígena originario campesinas se ejercerá de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos, conforme a sus atribuciones y competencias, en armonía con la Constitución y la ley.

A partir de esta nueva realidad territorial se estructura una fórmula con criterios que guían los procedimientos por los cuales los niveles territoriales autónomos adquieren o delegan competencias. La Constitución política del Estado establece la existencia de cuatro tipos de competencias (véase tabla 1): 1) *privativas*: que corresponden al Estado central; 2) *exclusivas*: en las que las potestades ejecutiva, reglamentaria y legislativa corresponden a un nivel territorial, pudiendo ser transferidas las dos primeras; 3) *concurrentes*: en las que la legislación corresponde al nivel central y la ejecución y reglamentación se ejercen simultáneamente en ambos niveles; y 4) *compartidas*: en virtud de ellas la legislación básica emana del nivel central, quedando la legislación de desarrollo y las facultades de ejecución y reglamentación en manos del nivel subnacional (artículo 297 CPE; Romero B., 2009a).

Junto con este cambio en la distribución territorial del poder político, convive un nuevo nacionalismo de los recursos naturales, expresado fundamentalmente en el papel del Estado en la economía y la propiedad de los mismos. Por un lado, se prioriza la industrialización de los recursos renovables y no renovables, en la que el Estado participa de la industrialización y comercialización de bienes metalúrgicos metálicos y no metálicos. Por otro, participa desde la planificación integral y la dirección de la economía,

regulando la producción, distribución y comercialización de bienes y servicios y controlando los sectores estratégicos (artículos 306, 312 y 356 de la CPE).

Dado este contexto sociopolítico y jurídico-institucional, debemos analizar la nueva agenda de seguridad y defensa que debería adoptar el país, en el marco de los cambios estructurales mencionados.

Según el artículo 98 de la ley marco de autonomías y descentralización (LMAD), que desarrolla las bases de la CPE, al ser el Estado el garante de los derechos fundamentales y la seguridad ciudadana un fin y función esencial contemplada en la Carta, esta competencia debería ser regulada por una ley especial. En consecuencia, el ejercicio de esta competencia en su modalidad concurrente, por estas entidades, estará sujeto a una ley especial.

## 2. LA NUEVA AGENDA DE DEFENSA: UNA NUEVA DOCTRINA PARA LAS FUERZAS ARMADAS

### 2.1 AGENDA INTERNA

En enero de 2010, el entonces ministro de Defensa del Estado, Walker San Miguel, planteó la necesidad de incorporar a las Fuerzas Armadas

TABLA 1. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Nivel territorial	Tipo de competencia	Alcance en material de seguridad
Central	Privativa	Seguridad del Estado, defensa, fuerzas armadas y policía boliviana. Armas de fuego y explosivos.
	Exclusiva	Administración de justicia.
	Compartida	
	Concurrente	Seguridad ciudadana.
Departamental	Concurrente	Seguridad ciudadana.
Municipal	Exclusiva	Construir y reglamentar la Guardia Municipal para coadyuvar al cumplimiento, ejercicio y ejecución de sus competencias así como el cumplimiento de las normas municipales y de sus resoluciones emitidas.
Indígena originario campesino	Exclusivas	Ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia y resolución de conflictos mediante normas y procedimientos propios, de acuerdo con la Constitución y la ley.

Fuente: elaboración propia con base en la CPE de Bolivia.

y la Policía Nacional dentro de un nuevo paradigma de seguridad integral que se inserte en la lógica del proceso de cambio que vive Bolivia. El primer paso para llevar adelante este cambio de modelo de seguridad sería integrar a las Fuerzas Armadas con el tejido de organizaciones sociales que sustentan el proyecto del MAS, el de una revolución democrática y cultural. En suma, “se busca proyectar nuevos paradigmas sobre seguridad y defensa adecuados al Estado plurinacional boliviano” (entrevista concedida al semanario *Pulso*, 2010).

Según San Miguel, la visión clásica de seguridad habría cedido a una perspectiva multidimensional que considera importante la integración económica subregional y la vida del ser humano en comunidad y en su dimensión individual, que incluye, por ejemplo, el concepto de seguridad alimentaria. En este sentido, en la CPE se habrían ampliado las funciones de las fuerzas armadas, especialmente en su función en el desarrollo económico, en la protección y preservación de los recursos naturales, en las fronteras, no sólo con puestos de vigía sino con desarrollo fronterizo, con verdaderas actividades según la vocación de la región, forestal, mineral, etcétera (entrevista concedida a *Pulso*, 2010). Esto se daría dentro de otras funciones vinculadas al desarrollo económico como la intervención en el desarrollo tecnológico, la reactivación de la Corporación de las Fuerzas Armadas para el Desarrollo Nacional (Cofadena) y la navegación mercante para el transporte de hierro y oleaginosas.

Esta nueva concepción de seguridad se debería plasmar en al menos quince leyes<sup>2</sup>, cuyos anteproyectos se habrían estado trabajando hace ya unos años. La norma base del sistema sería la de

Seguridad y defensa integral del Estado plurinacional, ley marco de principios del nuevo Estado plurinacional que comprende acciones no sólo de las organizaciones castrenses sino de la ciudadanía en su conjunto. Plantea constituir un sistema de seguridad y defensa integral que incluya conceptos de seguridad alimentaria, soberanía energética, seguridad cultural y tecnológica; además del cuidado y defensa de los recursos naturales (entrevista en *Pulso*, 2010).

Por su parte, en septiembre de 2010, el comandante general del Ejército, general de división Antonio Cueto Calderón, declaró a la publicación mensual *Testimonio de la Historia*, que la nueva doctrina de las fuerzas armadas se concentraría en cuatro ejes fundamentales:

1. *Conservar la soberanía*, defensa, seguridad, dignidad, y la institucionalidad del Estado; sobre todo, las fuerzas armadas se enfocarán en constituirse en un factor para el desarrollo nacional.
2. *Desarrollo nacional*: lo más importante de la nueva misión del ejército es su participación activa en el desarrollo del país. Ese es el espíritu de la nueva doctrina militar que desecha la anterior, impuesta en periodos neoliberales y alineada a la doctrina Bush, que no sólo redujo la función del ejército y las fuerzas armadas, sino que en ciertos momentos las neutralizó ante el futuro del país.
3. *Ejército desarmado*: la política que ejercieron gobiernos anteriores ha influido para que el ejército de Bolivia esté prácticamente desarmado o tenga armas obsoletas. El país tiene el mismo material de hace treinta años. Bolivia debe contar con unas fuerzas armadas de acuerdo con la nueva visión planteada y el mandato de la CPE.
4. *Recursos naturales*: el Ejército defenderá los recursos naturales y las grandes riquezas que existen en todo el territorio boliviano. Las fuerzas armadas deberán defender esas riquezas que despiertan el interés y la ambición de otras naciones.

Según el general Gonzalo Suárez Sélum, en una entrevista personal realizada en febrero de 2011, las fuerzas armadas estarían llevando a cabo un viraje importante en su orientación hacia la seguridad interna, caracterizado fundamentalmente por la interacción con la sociedad civil por medio de los movimientos sociales y las universidades, mediante convenios de cooperación y de la capacitación de conscriptos para que retornen a sus comunidades con nuevos conocimientos técnicos y liderazgo efectivo. Un

ejemplo de esta interacción sería el papel de las fuerzas armadas en el pago de la renta dignidad, los bonos Juancito Pinto y Juana Azurduy de Padilla.

En lo referente al apoyo a una agenda de desarrollo sostenible, en armonía con la política del gobierno de promoción de los *derechos de la madre tierra*, las fuerzas armadas intervendrían en la capacitación y prevención para evitar daños al medio ambiente. Por último, se buscaría incrementar las actividades de inteligencia social, económica y política, que permitan la prevención de conflictos, antes que la violencia como en algunas épocas de la historia boliviana (entrevista personal con el general Gonzalo Suárez).

En abril de 2011 se aprobó la ley de desarrollo integral y seguridad de fronteras (ley 100), que busca establecer articulaciones institucionales para promover el desarrollo integral, fortalecer la presencia estatal, y prevenir, controlar y luchar contra el contrabando y otras actividades ilícitas. Para el efecto se creó el Consejo para el Desarrollo Fronterizo y la Seguridad, compuesto por los ministerios de Defensa, Gobierno, de la Presidencia y Desarrollo y Economía y Finanzas Públicas, instancia que estará a cargo de identificar zonas fronterizas para la ejecución de programas de transformación e industrialización de recursos naturales. El ente operativo para articular las acciones, proponer y ejecutar dichos programas y proyectos sería la Agencia para el Desarrollo de las Macroregiones y Zonas Fronterizas (Ademaf).

En relación con la prevención y el control del crimen transfronterizo, el ente estará a cargo de coordinar las acciones de las entidades dedicadas a la prevención y lucha contra el contrabando en las fronteras, así como de proponer mecanismos de prevención y control. Para la ejecución de estas tareas en el terreno se crearon tres comandos conjuntos de las fuerzas armadas<sup>3</sup>, que deben ejecutar lo planificado por las instancias de coordinación superiores. La norma en cuestión establece también que las entidades públicas vinculadas a la misma, “sin perjuicio del ejercicio de

las competencias y atribuciones establecidas en sus normas específicas, ejecutarán los planes de acción definidos por el Consejo para el Desarrollo Fronterizo y Seguridad”.

En el caso del delito de contrabando y en situaciones de flagrancia, los comandos conjuntos podrán actuar prescindiendo incluso de la intervención del Ministerio Público, en una primera instancia. En todo caso, se prevé que estos cuerpos de seguridad coadyuven a manera de apoyo en la lucha contra el contrabando, el narcotráfico y el crimen organizado. La Aduana Nacional, la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico y la Policía Nacional serán las instituciones responsables de convocar, si lo consideran necesario, a los comandos conjuntos para su intervención. Sin embargo, en lo que hace a las tareas de defensa civil, lucha contra la explotación ilegal de recursos naturales y el desarrollo de las zonas fronterizas, el liderazgo lo ejercen las fuerzas armadas.

Por último, en cuanto a la seguridad energética y alimentaria, la norma prevé nuevos cursos de acción. En primer término prohíbe la venta, comercialización y almacenaje de líquidos derivados del petróleo, que no sean autorizados por la Agencia Nacional de Hidrocarburos, y regula estrictamente la autorización de licencias para el establecimiento de estaciones de servicio. Dentro de los 50 kilómetros de la frontera, todas las estaciones de servicio fueron declaradas de utilidad pública, debiendo ser expropiadas por los gobiernos municipales, que deberán transferirlas a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). El Consejo puede determinar también el establecimiento de proveedores únicos de alimentos subvencionados, con prohibición o suspensión temporal de exportación.

De lo analizado se puede colegir que desde la perspectiva de las fuerzas armadas el principal eje de cambio en la agenda de la seguridad interna sería la inserción territorial y funcional de las mismas en el modelo de Estado planteado por la nueva CPE. Ante la ausencia histórica del Estado boliviano en los sectores fronterizos del país,

el papel de las Fuerzas Armadas sería llenar ese vacío, no sólo mediante su presencia física, sino de una presencia productiva que desarrolle el nuevo nacionalismo económico promovido por el gobierno. Así mismo, su presencia fronteriza debería ser importante para combatir el crimen organizado transnacional.

Por otro lado, y ante lo que parece un diseño de escenarios futuros de conflicto, el tutelaje de los recursos naturales es preeminente ante un eventual ataque de una fuerza extranjera con el propósito de apropiarse de los mismos. Otro asunto que parece haberse visualizado como una amenaza interna sería el de la tensión entre el nivel central de gobierno y los departamentos autónomos de tierras bajas. Como analizamos, si bien el conflicto interno parece haberse reducido de modo considerable, no deja de ser una variable a tomar en cuenta en un diseño de escenarios futuros, debido a que las causas estructurales de aquella tensión no han cambiado sustancialmente. La hipótesis, aunque lejana, plantearía un escenario de “desintegración de la unidad nacional ante la decisión secesionista de esos departamentos” (Alda Mejías, 2010: 227).

En síntesis, la nueva agenda de seguridad interna de las fuerzas armadas parece revalorizar el rol de la institución en el asentamiento de la soberanía interna mediante: 1) la (re)apropiación soberana del territorio fronterizo; 2) el tutelaje de los recursos naturales y su eventual transformación en riqueza nacional, mediante su industrialización; y 3) la afirmación de la integridad territorial del país ante posibles amenazas internas de sectores que buscarían dividirlo. En resumen, y más allá de las apariciones simbólicas de las fuerzas armadas en formación conjunta con los pueblos indígenas durante las últimas ceremonias del día de la Bandera, en lo que hace a su visión del país la nueva agenda doméstica de la institución castrense parece reafirmar un nacionalismo interno, tanto territorial como económico.

## 2.2 AGENDA EXTERNA

La Constitución establece que Bolivia es un Estado pacifista que promueve la cultura de paz y el derecho a la paz, y rechaza la guerra de agresión como mecanismo para la solución de conflictos entre Estados, reservándose el derecho a la legítima defensa en caso de estar bajo un ataque externo que ponga en riesgo su integridad territorial e independencia. Además, prohíbe el establecimiento de bases extranjeras en el territorio nacional (artículo 10).

En consonancia con esta nueva visión del país en el contexto de defensa global, las fuerzas armadas deben establecer con los vecinos relaciones militares que se orienten al desarrollo de políticas de confianza mutua en el nivel de las instituciones castrenses, expresadas en la realización de operaciones conjuntas y combinadas para afrontar problemas fronterizos comunes como la lucha contra el contrabando y el crimen organizado en general.

En cuanto a la protección de los recursos naturales, se ha planteado un escenario posible de invasión de un agente externo –no necesariamente un país vecino– para apropiarse de ellos. De acuerdo con Alda Mejías (2010), aun cuando la alusión al potencial invasor no es explícita, ante las tensas relaciones de Bolivia con Estados Unidos durante la administración del presidente Evo Morales, se vislumbra que la potencia del norte sería el foco de la hipótesis de conflicto. La posición boliviana en los foros internacionales sobre seguridad hemisférica refuerza el punto. Así, por ejemplo, en 2009, Morales declaró que “estos imperios pretenden provocar a las demás naciones sudamericanas y controlar, como siempre lo hicieron en toda la región, para saquear los recursos naturales” (citado por Alda Mejías, 2010).

En la novena Cumbre de los ministros de Defensa del hemisferio, llevada a cabo en noviembre de 2010, el ministro de Defensa de Bolivia, Rubén Saavedra, declaró que el país estaba buscando incorporar en la declaración final del encuentro un artículo que estableciera un rechazo



colectivo a los *complots* que buscaran poner en riesgo a los regímenes democráticos de la región, de los cuales la potencia del norte había participado históricamente. Después de las declaraciones del presidente Morales en la inauguración de la Cumbre, el secretario de Defensa de Estados Unidos abandonó la cita, el mismo día, sin dar declaraciones a la prensa. Por su parte, la Embajada lamentó los ataques verbales del presidente boliviano hacia su país (*El Deber*, 25 de noviembre de 2010). En todo caso, en dicha cumbre, los países de la Alba, entre ellos Bolivia, rechazaron de nuevo, enfáticamente, la presencia de bases militares estadounidenses en la región.

En suma, la proyección externa de la agenda de defensa boliviana se sustenta en el refuerzo de una postura pacifista y de rechazo a los mecanismos de fuerza como formas de solución de conflictos entre Estados. Sin embargo, en relación con la política exterior, la posición boliviana es ahora muy antiimperialista y ha dado señales de ser, incluso, agresiva antes que reactiva, en cuanto a las relaciones con Estados Unidos. Todo esto con base en el supuesto de un escenario eventual de conflicto internacional en el que la potencia del norte u otros Estados intentarían invadir al país con el objetivo de apropiarse de sus recursos naturales estratégicos.

### 3. LA SEGURIDAD CIUDADANA Y EL CRIMEN ORGANIZADO

#### 3.1 AGENDA EXTERNA

El rol de Bolivia en el tablero global de la lucha contra el crimen organizado tiene que ver con su condición de cultivador de coca, materia prima para la producción de cocaína, y como país de tránsito de dicha sustancia hacia países vecinos y Europa. A esto se suma un conjunto de delitos conexos como el contrabando, el lavado de dinero y el tráfico de armas, de los que Bolivia también sufre, aun cuando en menor medida. Desde nuestro enfoque, lo importante es vincular los impactos reales y potenciales de las tendencias

globales del crimen organizado en la agenda de seguridad de un país que vive una crisis y una transición estatal. Esa interrelación entre lo global y lo local adquiere mayor importancia si subrayamos el hecho de que la crisis boliviana es consecuencia, en parte, de los impactos de las dinámicas globales en el país.

En el caso de la lucha contra el narcotráfico, es fundamental remarcar que desde mediados de los ochenta la presión estadounidense sobre los gobiernos de la *democracia pactada*, para erradicar la coca excedentaria del Chapare, en un escenario económico de privatización, contracción del rol del Estado en su faceta de empresario y la consecuente pérdida de miles de empleos en el sector minero estatal, generó una escalada de tensiones entre los sucesivos gobiernos y el sector cocalero del Chapare, tensión que en segunda instancia condujo a la politización del sector y a su transformación en el pilar fundamental del MAS, un movimiento político que aglutinó a sectores campesinos y populares. En últimas, la dinámica condujo al líder del movimiento a la presidencia de la república. En síntesis, un problema global, el tráfico transnacional de cocaína, afrontado mediante una relación bilateral desigual entre Estados Unidos y Bolivia, condujo, en el marco de una transición socioeconómica y política interna, a un resultado inesperado: el gobierno de Evo Morales. Dicho resultado generó fricciones entre ambos países y llevó a la expulsión de la DEA (Drugs Enforcement Administration) de Bolivia y a mayores dificultades para abordar el problema de modo integral.

De acuerdo con el informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc: United Nations Office on Drugs and Crime), el crimen transnacional puede representar altos riesgos para la gobernabilidad y la estabilidad de un país, especialmente en estados en transición como el boliviano, que viene de una profunda crisis política e institucional. El Estado de derecho, más allá de su presencia histórica efectiva en todo el territorio, puede verse muy erosionado por la presencia de sectores vinculados a la producción y el tráfico de cocaína, por los delitos

conexos que este crimen acarrea, y debido a que la sensación de inseguridad mina la legitimidad de los gobiernos. Además, como veremos en el análisis del caso boliviano, las mismas reformas estatales que se presentan como salidas a una crisis de legitimidad pueden perder credibilidad social si no se evita que sean utilizadas por sectores vinculados al crimen transnacional para fines ajenos a los de su origen.

La “cocaína ha sido traficada desde la región andina por más de tres décadas, y mientras los grupos implicados han cambiado en el tiempo, el flujo continúa. De igual manera continúan los retos para la seguridad que el mismo crea” (Unodc, 2010: 3). El enorme volumen de ganancias que genera el narcotráfico crea los incentivos necesarios para la transnacionalización de la actividad criminal principal y las actividades conexas. La competencia por estas rentas a menudo es violenta y no se circunscribe a los grupos criminales involucrados, sino que permea a la sociedad civil y a las instituciones estatales, sobre todo por medio del lavado de dinero, la corrupción de oficiales militares y policiales, y la utilización, muchas veces violenta, de algunos sectores vulnerables de la sociedad para soporte en la producción y el tráfico.

La región andina continúa siendo la fuente de la cocaína mundial. Cerca de mil toneladas anuales de la droga se venden en su mayor parte en Estados Unidos y Europa. En cuanto a la superficie de cultivos de coca, Bolivia ocupa el tercer lugar, con 16% del total, después de Colombia y Perú. Aun cuando en el país los cultivos de coca se redujeron considerablemente hacia el año 2000, desde 2006 se registra un incremento moderado pero sostenido, que llegó a 5% en 2007: 28.900 hectáreas (Unodc, 2008). En concordancia con estos datos, la producción de cocaína también ha crecido.

Sin embargo, en su rol como país de tránsito, Bolivia ha empezado a registrar una dinámica por la cual buena parte de la cocaína producida en el Perú y parte de la colombiana transitan a través del país hacia Brasil, Argentina o en su

paso hacia Europa. Esta tendencia corresponde a un dominio progresivo de los carteles mexicanos del tráfico a través del corredor centroamericano, lo que ha constituido un cuello de botella para los grupos colombianos que, en consecuencia, han desplazado parte de su logística de tráfico para abastecer los mercados europeos (Unodc, 2008). Así, buena parte de la cocaína producida en Colombia se está traficando a África y Europa a través de Bolivia y Brasil, mientras que Centroamérica es la ruta principal de la que se transporta a Estados Unidos.

El tráfico de cocaína que se origina o traslada a través de Bolivia hacia los países del Cono Sur se ha incrementado en los últimos años (Unodc, 2008). Se sabe que tanto

droga boliviana como peruana, está siendo introducida hacia Chile e intercambiada sobre todo por autos 4 x 4 todo terreno, que son robados en las ciudades chilenas (...). Es evidente la participación activa de delincuentes chilenos en este intercambio. Lo propio se puede decir de dirigentes de comunidades campesinas bolivianas fronterizas con Chile (Mendoza, 2010: 18).

Si bien no todo el contrabando que ingresa por el suroeste boliviano se relaciona con el narcotráfico, ambos parecen estar encontrando sinergias en los últimos años, lo cual genera preocupación por una eventual escalada de violencia en dicha región del país.

Una dinámica similar habría en la frontera con Argentina, país donde parece se está consumiendo buena parte de la droga que entra, ya que en 2006 registró la prevalencia anual más alta del subcontinente en el consumo de cocaína. Además, 0,5% de la población argentina entre doce y sesenta y cinco años admitió consumir pasta base de cocaína, conocida como *paco* (Unodc), sustancia que se produce y comercializa en Bolivia desde hace bastantes años.

En la frontera con Brasil parece registrarse un problema de seguridad más preocupante. Se sabe que gran parte de la cocaína consumida en el país y la que transita hacia Europa se produce en o pasa por Bolivia. Los peligrosos “cárteles de droga de Brasil, como el PCC<sup>4</sup> de San Pablo o el

Comando Vermelho de Río de Janeiro manejan droga boliviana, esto es evidente, lo que no se sabe a ciencia cierta es si estas organizaciones tienen presencia organizada y estable en el país” (Mendoza, 2010: 20).

En un análisis anterior (Bonifaz, 2011), planteamos que bandas de narcotraficantes brasileños se habrían enfrentado en el departamento fronterizo de Pando, y que estos antecedentes podrían haber influido en el nivel de violencia registrado en el conflicto sociopolítico que tuvo lugar allí en septiembre de 2008. En todo caso, en 2010 la prensa uruguaya alertó sobre la presencia del Comando Vermelho en territorio boliviano, tras la captura de uno de sus líderes. En tono similar, Marco Aurelio García, entonces asesor presidencial brasileño, exteriorizó las sospechas de que el PCC estaría actuando en Bolivia. Las especulaciones llegaron incluso a tener tintes de incidente diplomático, cuando el entonces candidato presidencial José Serra insinuó que si entre 80 y 90% de la cocaína que circulaba en su país provenía de Bolivia era imposible que el gobierno boliviano careciera de algún nivel de complicidad en este hecho (Mendoza, 2010, con base en varios informes de prensa).

En su informe *Bolivia: seguridad ciudadana y gobernabilidad* (2010), Mendoza concluye que aun cuando existirían vínculos entre sectores del crimen organizado internacional y personas o grupos de personas en Bolivia, el país estaría lejos de afrontar problemas como la colusión de carteles de droga con grupos armados con capacidad militar y logística, como en Perú, con Sendero Luminoso, y en Colombia y su conflicto armado. Sin embargo, existen tendencias que consideramos peligrosas y que plantean posibles articulaciones más duraderas entre el crimen organizado internacional y personajes o sectores importantes en Bolivia. Un caso que llamó mucho la atención es el del ex director nacional de la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico, general René Sanabria, quien ejerció dicha función entre 2007 y 2008. Posteriormente, fue designado como director del Centro de Inteligencia y Generación de Información del Ministerio

de Gobierno. A inicios de 2011, Sanabria fue detenido en Panamá, por donde habría estado tratando de introducir hasta 144 kilos de cocaína a Miami, en conexión con una banda de civiles. Actualmente, Sanabria enfrenta un proceso judicial en una corte federal de la Florida. Otros policías, también miembros de la mencionada unidad de inteligencia, están presos en Bolivia.

Este caso pone en evidencia que el crimen organizado ha penetrado altas instancias de los cuerpos de seguridad en el país y ha levantado suspicacias en el país debido a que la DEA no informó al Estado boliviano sobre sus actuaciones, lo que consideramos comprensible dado que la agencia fue expulsada de Bolivia en 2008, acusada por el presidente Morales de formar parte de una intromisión estadounidense que apoyaba a las regiones opositoras al gobierno, según él con la intención de derrocarlo. El último informe del Departamento de Estado no ha contribuido a estrechar los lazos en la lucha bilateral contra el narcotráfico, ya que por tercer año consecutivo calificó como insuficientes las políticas del gobierno boliviano en la lucha contra el narcotráfico (*La Prensa* y agencia de noticias EFE, 1 de marzo de 2011).

En suma, en lo que hace a la lucha contra el crimen organizado en general y contra el narcotráfico en particular, la agenda externa de Bolivia no ha tenido una mejora sustancial desde la perspectiva de la transición al Estado plurinacional. En todo caso, la tensa relación con Estados Unidos ha generado mayores asimetrías de información en la coordinación de acciones de inteligencia. Esto, más allá del hecho comprobado de que la política de bilateralismo asimétrico que utilizó el país del norte en años anteriores no fue suficiente para abordar el asunto de la lucha contra el narcotráfico en Bolivia. Los mayores éxitos en la erradicación de cocaleros, a inicios del presente siglo, se apoyaron demasiado en el uso de la fuerza. La otra cara de esa política se manifestó en la politización de la demanda cocalera que, sumada a un conjunto de demandas sociales y económicas de otros sectores, llevó al sistema político a una crisis de legitimidad de la

cual emerge la fortaleza del gobierno del otrora líder cocalero, Evo Morales. El resultado es un círculo vicioso que denuncia el fracaso de la política de interdicción y nos hace reflexionar sobre la necesidad de pensar en políticas globales, regionales y multidimensionales al problema del crimen organizado transnacional.

### 3.2 AGENDA INTERNA

Tres son los asuntos que han marcado la agenda de seguridad interna en la transición hacia el Estado plurinacional: la conflictividad sociopolítica, la sensación creciente de inseguridad ciudadana ante el delito común y la peligrosa interacción de las dos anteriores con el crimen organizado transnacional.

En este contexto, la nueva Constitución política no contempla cambios cualitativos en su concepción del rol de la Policía Nacional, circunscrito a la “defensa de la sociedad y la conservación del orden público, y el cumplimiento de las leyes en todo el territorio boliviano. Ejercerá la función policial de manera integral e indivisible y bajo mando único, de conformidad con la ley orgánica de la Policía boliviana” (artículo 251). En concordancia, la Policía no ha tenido cambio alguno en su estructura organizativa que conduzca a pensar en una adecuación de la agenda interna de seguridad ciudadana y lucha contra el crimen. Analicemos los posibles ejes de tensión entre ambos elementos de la coyuntura de transición estatal boliviana.

#### 3.2.1 LA CONFLICTIVIDAD SOCIOPOLÍTICA

El ciclo de conflictividad sociopolítica por el que pasa Bolivia hace más o menos una década llegó a su punto extremo en septiembre de 2008, cuando la tensión entre el gobierno nacional y la oposición regional puso en riesgo la integridad territorial del país. Desde entonces y a partir de la aprobación de la nueva Constitución, la conflictividad ha disminuido en gravedad y violencia, aunque no en cantidad, la cual se ha incre-

mentado sostenidamente a partir de 2009 (véase la tabla 2) (Fundación UNIR, 2010).

TABLA 2. NÚMERO DE CONFLICTOS SOCIALES POR SEMESTRE

Semestre	Conflictos sociales registrados
Segundo 2008	68
Primero 2009	108
Segundo 2009	182
Primero 2010	226

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Fundación UNIR Bolivia, 2010.

El gobierno ha debido afrontar episodios de conflictividad enmarcados dentro de las demandas socioeconómicas, la mayoría de las cuales ha procesado mediante la negociación. Sin embargo, en diciembre de 2010 debió lidiar con una movilización de importancia que puso en riesgo su gobernabilidad. El día de Navidad, el ejecutivo expidió un decreto supremo mediante el cual se retiraba el subsidio estatal a los hidrocarburos líquidos –gasolina y diesel–, lo que hizo subir el precio de los mismos en un promedio cercano a 75%. La reacción popular ante el consecuente aumento de los precios del transporte y los alimentos fue una movilización tal de protesta que la administración del presidente Morales no había afrontado antes. Sectores populares de El Alto, el sector transporte y, en general, los trabajadores asalariados e informales, se volcaron a las calles. Aun cuando una semana después el gobierno decidió levantar la medida, el conflicto marcó un punto de inflexión en su relación con algunos movimientos sociales, particularmente urbanos.

Por otro lado, en cuanto a la relación entre el gobierno central y las regiones y municipalidades de oposición, el conflicto no ha finalizado, sino que adquirió otra dinámica. En abril de 2010 se llevaron a cabo elecciones para elegir a los nuevos gobernadores y miembros de las Asambleas departamentales, así como a los nuevos alcaldes y Concejos municipales en todo el país. Aún cuando el MAS siguió siendo la fuerza mayori-

taria en el país y ganó una de las prefecturas de la denominada media luna (Pando), no logró derrotar a los gobernadores opositores de los otros tres departamentos, quienes fueron reelegidos<sup>5</sup>. Por su parte, después de romper la alianza con el partido del ex alcalde de La Paz, el Movimiento sin Miedo (MSM) de Juan del Granado, la férrea lucha electoral en la sede de gobierno concluyó con la derrota del partido oficialista. Así mismo, el MAS perdió las alcaldías de las ciudades capitales de Oruro y Potosí, en el territorio núcleo de su apoyo. Después de eso la tensión entre el gobierno nacional y la oposición regional tomó un curso distinto, el de la vía judicial.

De acuerdo con la Constitución política del Estado (artículo 116), toda sanción penal debe fundarse en una norma sancionada antes de que el hecho tipificado haya ocurrido. Sin embargo, de modo muy contradictorio, el artículo 123 de la misma norma plantea que si bien las leyes no tienen efecto retroactivo, excepto cuando tienen efectos favorables para gente acusada o condenada por causas penales o en materia laboral cuando benefician al trabajador, la retroactividad de la ley penal también se aplica a los casos de corrupción, para procesar y castigar crímenes cometidos por servidores públicos contra los intereses del Estado y en todos aquellos casos autorizados por la CPE. Siguiendo este principio, la ley marco de descentralización y autonomías (LMAD) establece, en su artículo 144, que una de las causales por las que una autoridad electa en el nivel subnacional puede ser suspendida temporalmente es el hecho de que exista una acusación formal contra él o ella.

Usando una combinación de estos artículos, que consideramos se contradicen por completo con el principio de legalidad porque otorgan una discrecionalidad irrestricta para perseguir y juzgar a toda autoridad electa por hechos que no estaban tipificados en el momento de su elección —ya que habrían ocurrido en gestiones anteriores en las que estas personas ejercieron cargos públicos—, el gobierno boliviano inició procesos judiciales contra los tres gobernadores y todos los alcaldes opositores que gobernaban ciudades

capitales. En el extremo de esta dinámica de judicialización de la política tenemos el caso del ahora ex gobernador de Tarija, Mario Cossio, quien huyó a Paraguay, en donde se le dio asilo político de manera oficial.

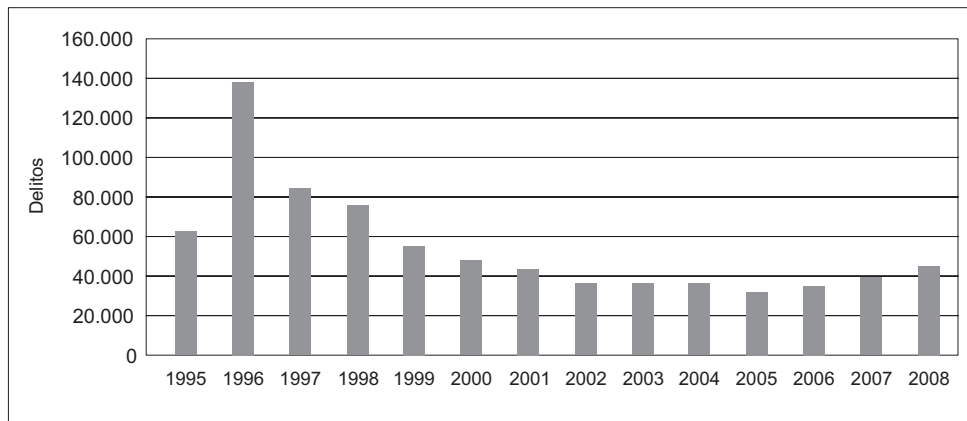
En síntesis, la conflictividad sociopolítica se ha reducido en su gravedad o reto a la gobernabilidad territorial; sin embargo, el partido oficialista debe resolver un número creciente de demandas socioeconómicas que podrían desestabilizarlo, como en el caso del *gasolinazo*<sup>6</sup>.

En cuanto a la pugna entre el gobierno nacional y los niveles subnacionales, las causas estructurales de la confrontación no han cesado, y dado que las calles y las urnas no han desequilibrado el balance de poder subnacional, parece que los tribunales son el nuevo campo de batalla. Sin embargo, los artículos que sirven de fundamento a la judicialización del conflicto interregional, en marcado contraste con el principio de legalidad, hacen difícil avizorar una estabilización de las relaciones entre las regiones del país y su canalización por medio del Estado de derecho. En última instancia, esto podría llevar a nuevos episodios de violencia política ante el descrédito prematuro que puede sufrir el nuevo poder judicial como ente regulador de la mencionada tensión.

### 3.2.2 SEGURIDAD CIUDADANA

Según el estudio de Mendoza (2010), la criminalidad que afecta a la propiedad y seguridad física de las personas alcanzó un pico preocupante entre 1994 y 1996, para descender después, llegar a su nivel más bajo en 2005 y registrar otro aumento relativo desde entonces (véase el gráfico 1). Si hablamos de la proporción de estos delitos en función del crecimiento poblacional, el índice delincuenciales descendió incluso, “de 50,77 delitos denunciados por cada 10.000 habitantes en 2001, hasta un 45,64 en 2008” (p. 8).

GRÁFICA 1. BOLIVIA, DELITOS COMUNES, 1995-2008



Fuente: Mendoza, 2010.

La Paz y Santa Cruz son las ciudades donde más se manifiesta este tipo de delitos, concentrando 60% de los registros, seguidas de Cochabamba como la tercera en índice de criminalidad común, con 10% de los delitos. Sin embargo, Mendoza (2010) es claro al establecer que “gran parte del registro de delitos en Bolivia está quedando por fuera, principalmente por falta de confianza en la institución policial” (p. 9). Más allá de ello, el autor deja traslucir que en términos de impacto de la delincuencia común en la gobernabilidad en Bolivia, las percepciones serían las que inciden más sobre la noción de una creciente inseguridad ciudadana en el país.

Nuestra opinión es distinta. Si bien coincidimos con el diagnóstico de un incremento de la percepción pública de inseguridad, en parte alimentado por la creciente cobertura mediática de los delitos comunes, consideramos que la sociedad y su demanda de mayor seguridad ciudadana tienen un asidero real que se observa, ante la falta de datos agregados confiables, en manifestaciones indirectas. El eje sobre el que giró la campaña del principal opositor a Evo Morales en las elecciones de 2009 fue el de la revitalización del ciudadano mediante la construcción de un esquema integral de seguridad humana para el país, dentro del cual la seguridad ciudadana, cuyo estado sería precario, debía ser una prioridad, encarada no sólo por la policía sino también

por las Fuerzas Armadas (Programa de gobierno de Manfred Reyes Villa, Plan Progreso Bolivia-Concertación Nacional PPB-CN, 2009). Por su parte, uno de los ejes de todas las campañas para las elecciones municipales y departamentales de 2010 fue también el de la seguridad ciudadana. En La Paz, Hugo San Martín, candidato que obtuvo la tercera votación, hizo girar toda su campaña alrededor de la necesidad de una política de seguridad ciudadana; lo mismo hizo el entonces candidato a la gobernación de Tarija, Mario Cosío (Bolivia decide, 2010).

El que gran parte de los candidatos a las municipalidades y gobernaciones en las elecciones de 2010 haya utilizado la seguridad ciudadana como discurso de legitimación, nos da una medida de la importancia que ha adquirido el asunto para la población en el país. Lo paradójico es que estas ofertas de seguridad ciudadana desde los niveles de gobierno descentralizado se dan en un marco jurídico –la CPE y la LMAD– y en una estructura institucional de la Policía Nacional que mantienen centralizada la capacidad de diseñar políticas comprensivas de seguridad.

Mendoza menciona la experiencia de un proyecto piloto denominado Policía Comunitaria, que se inició en Santa Cruz y se replicó después en La Paz con apoyo de la Embajada británica en Bolivia. El proyecto se inició mediante acercamientos interinstitucionales entre el gobierno

municipal y la Policía Nacional, con base en una nueva concepción integral de seguridad ciudadana que busca transformar la intervención policial de reactiva en preventiva, por medio de la interacción de los oficiales de Policía con la comunidad organizada. La infraestructura la aportaba la entidad subnacional y el apoyo técnico y la capacitación la Embajada del Reino Unido. En 2008, una encuesta del Observatorio de Seguridad y Democracia indicó que en los barrios donde el programa se había implementado la sensación de seguridad de los ciudadanos superaba en más de 10% a la de quienes no contaban con el mismo (Mendoza, 2010).

Si bien la experiencia es provechosa y puede ser replicada, para ser un modelo de política pública nacional requiere de un cambio estructural de la interacción entre los gobiernos subnacionales, el nivel central del Estado y la Policía boliviana. La Policía Comunitaria es un concepto en esencia descentralizador. Por su parte, una Policía centralizada de mando único y un Estado plurinacional y autónomo constituyen una contradicción institucional que dificulta sobremanera llevar adelante la transformación de la seguridad ciudadana para adecuarla a un nuevo esquema de gobernabilidad de varios niveles. Si los gobiernos subnacionales no pueden diseñar políticas que brinden seguridad a sus ciudadanos, su legitimidad y, por ende, su gobernabilidad, se verán minadas.

Sin embargo, la conflictividad latente entre el gobierno central y los departamentos y municipios opositores anuló la posibilidad de descentralizar la institución policial. Las señales de los actores de oposición tampoco ayudaron a enriquecer el debate, ya que en 2008, cuando los departamentos de oposición decidieron llevar adelante una serie de referéndum para aprobar sus Estatutos autonómicos, los cuerpos de sanidad municipales y otras organizaciones cívicas afines a ese movimiento autonómico formaron una suerte de *guardia civil* paralela que se dio a la tarea de “brindar orden y seguridad” al acto electoral. Ese antecedente ha significado el cierre de la ventana de oportunidad para el debate sobre la

estructura de la seguridad ciudadana a mediano plazo, por lo menos. Queda, en todo caso, una última opción para generar un debate amplio al respecto, en el marco de la aprobación de la futura ley de defensa y seguridad integral del Estado plurinacional. Si bien hasta ahora el Ministerio de Defensa ha estado cerrado a la posibilidad de liderar un proceso amplio de deliberación al respecto, consideramos que aún hay espacio para reestructurar la articulación institucional que hemos subrayado en este análisis.

En abril de 2011 hubo un suceso que dio nuevo impulso al debate nacional acerca de la seguridad ciudadana. Ese mes, el gobernador de Santa Cruz, Rubén Costas, fue herido de bala al tratar de frustrar personalmente un asalto en un banco de la capital cruceña. Se debió llegar a este extremo para que el presidente y el gobernador reconocieran la necesidad de llevar a cabo una cumbre nacional de seguridad ciudadana, ya que los dos niveles deberían trabajar juntos para afrontar el creciente problema. El presidente Morales expresó que era urgente realizar “la reunión de todos los gobernadores, alcaldes, instituciones que tienen que ver con el tema de la seguridad ciudadana, también el Ministerio Público de quienes recibí muchas quejas porque la policía hace lo posible para detener y después los sueltan” (declaraciones reproducidas por *La Razón*, *El Deber* y la Agencia ANF, 12 de abril de 2011). En marzo de este mismo año, el presidente encomendó al nuevo comandante general de la Policía la misión de eliminar la corrupción de la institución y transformarla en un plazo de noventa días, antes de que el gobierno mismo interviniera en dicha reestructuración (*Prisma*, 2011). Por último, el Ministerio de Gobierno planteó una reformulación del Plan nacional de seguridad ciudadana. Estos eventos y reacciones políticas a los mismos son coyunturales y denotan la desarticulación interinstitucional entre las viejas y las nuevas estructuras encargadas de diseñar las políticas de seguridad ciudadana en el país. Mientras que no ha habido una deliberación profunda sobre la nueva estructura del Estado y la nueva política de seguridad, después de la Cons-

titución se siguen aprobando con celeridad leyes importantes al respecto.

Otro indicador del incremento de la inseguridad ciudadana en el país es el aumento sostenido de la incidencia de linchamientos en los últimos años. En 2009 hubo quince, mientras que hasta junio de 2010 el número de casos era el mismo. Esto aparte de setenta y siete intentos frustrados durante los dos años (declaraciones oficiales de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Bolivia. *El Deber*, 10 de junio de 2010). Una vez más, es difícil sostener que ante la falta de seguridad pública en el país este tipo de acciones responde a un verdadero incremento de los niveles de delincuencia. Tal vez lo que ha aumentado es la cobertura mediática de los mismos. En todo caso, lo preocupante es que se aprecia una falencia estructural en la capacidad del Estado para proporcionar seguridad y que sectores de la sociedad están tratando de llenar ese vacío por mano propia. Sin embargo, el hecho de que estos casos se hayan manifestado sobre todo en las periferias recientemente pobladas de ciudades como El Alto u otras ciudades intermedias, habla de un cambio cualitativo en la relación entre demografía y seguridad ciudadana.

### 3.2.3. ENTRE LO GLOBAL Y LO COMUNITARIO, NUEVOS RETOS PARA UNA SEGURIDAD PLURINACIONAL

En términos cualitativos, dos de los casos de linchamiento son paradigmáticos para resaltar los principales retos y contradicciones que hemos venido analizando. En 2008, en la localidad de Epizana, ubicada en los valles cochabambinos, miembros de la comunidad lincharon a tres policías, motivados, al parecer, por el hecho de que los policías no estaban en sus tareas rutinarias, sino que se hicieron presentes para interceptar y sustraer, en beneficio propio, una cantidad de cocaína que formaba parte de una ruta regular de tráfico de la cual la comunidad era facilitadora. Después de los hechos, la comunidad se escudó en el argumento del ejercicio de la justicia

comunitaria para castigar los abusos policiales. El hecho tuvo repercusiones políticas, dado que el gobierno planteó, aunque tímidamente, que lo ocurrido no era justicia comunitaria y que el concepto estaba completamente distorsionado. Por su parte, sectores opositores sostuvieron que dichos extremos de violencia se harían comunes si se implementaba la justicia comunitaria diseñada por la CPE. Cabe resaltar que por estos hechos ocho personas fueron condenadas a penas privativas de libertad (Mendoza, 2010).

En otro caso, en la segunda quincena de mayo de 2010, cuatro policías fueron linchados por personas pertenecientes a cinco *Ayllus*<sup>7</sup> que componen el municipio de Uncía, en el norte del departamento de Potosí. Los policías eran miembros de la Dirección de Prevención de Robo de Vehículos (Diprove) y desaparecieron después de haber sido enviados a investigar un caso de posible tránsito de vehículos indocumentados por el lugar. A finales de mes, las comunidades declararon la zona en alerta roja, evitando la entrada de cualquier entidad del gobierno nacional, y dijeron que lo ocurrido correspondía al ejercicio de la justicia comunitaria. Días después de los hechos, gracias a la intervención del defensor del Pueblo se iniciaron negociaciones entre los pobladores y el gobierno, para la devolución de los cadáveres de los uniformados. En este caso el linchamiento estaría relacionado con el tránsito de vehículos de contrabando provenientes de Chile.

Estos casos plantean nuevos cuestionamientos en materia de seguridad, que deben resolverse durante la transición a un Estado plurinacional. El principal problema es que tanto el crimen organizado como la criminalidad doméstica han adquirido nuevas escalas y distribuciones territoriales e interactúan de modo mucho más complejo que antes. El narcotráfico y los delitos conexos que acarrea, entre ellos el contrabando, son transnacionales. Por otro lado, los nuevos patrones de migración interna en Bolivia han generado nuevas zonas grises en las que se concentra la pobreza y la delincuencia común, y que no han sido penetradas por el Estado.



El Estado boliviano, por su parte, ha descentralizado legitimidad política, recursos y capacidades ejecutivas a los niveles departamentales, reforzó la descentralización municipal y otorgó amplias prerrogativas de libre determinación a los pueblos y naciones indígenas originario campesinos, incluyendo la función de administrar justicia y, de modo menos claro, la tipificación del delito con base en sus usos y costumbres. Sin embargo, la institución fundamental a cargo de brindar seguridad interna a la ciudadanía, la Policía Nacional, y las capacidades ejecutivas de diseñar políticas de seguridad, siguen una lógica centralista heredada del anterior diseño del Estado.

Por su parte, aunque la Constitución política del Estado le pone límites a la justicia comunitaria, cuyo nombre oficial es justicia indígena originario campesina (Jioc), en lo referente a su obligación de respetar los derechos y las garantías universales, entre ambos sistemas no deja de existir tensión, por los espacios abiertos a la interpretación e instrumentalización de los conceptos. En diciembre de 2009, sin embargo, se promulgó la ley de deslinde jurisdiccional, que establece claramente que todas las jurisdicciones en Bolivia deben respetar, promover y garantizar el derecho a la vida y los demás derechos reconocidos por la CPE. La norma identifica claramente el linchamiento como una violación a los derechos humanos que debe ser castigada por el Estado plurinacional. Por último, quedan demarcados más o menos claramente los criterios de aplicación de la Jioc en sus ámbitos material, personal y territorial. Este avance cierra, al menos en lo normativo, los posibles espacios de instrumentalización de la Jioc por parte del crimen organizado; sin embargo, está por resolver la función que tendrán los cuerpos de seguridad del Estado en la coordinación con las autonomías indígenas, para prevenir y perseguir el crimen organizado transnacional.

## 4. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Para finalizar, resumiremos las tensiones entre la plurinacionalidad y la nueva agenda de defensa y seguridad, y plantearemos algunos interrogantes que deben resolverse para coordinar los distintos niveles de la seguridad en el Estado boliviano.

### 4.1 DEFENSA

Los principales ejes de tensión que encontramos entre el nuevo diseño estatal y la nueva doctrina de las fuerzas armadas son:

- ◆ En lo interno:
  1. Como parte del nuevo rol de coadyuvar al desarrollo nacional, se prevé asignarle a Cofadena, una entidad militar de naturaleza económica, diversas funciones en la producción y el transporte de productos y servicios como el hierro y las oleaginosas. Esta idea tiene un tinte desarrollista y extractivista, que contradice otro de los ejes de la doctrina: el apoyo a la promoción de los derechos de la *madre tierra* mediante la educación y la concientización. Más allá de que ambas tareas son debatibles desde la perspectiva de lo que las fuerzas armadas deberían hacer en el ámbito doméstico, podrían entrar en una fuerte tensión.
  2. Se plantea la articulación de las fuerzas armadas con el tejido de organizaciones y movimientos sociales y su papel protagónico en su presencia fronteriza para la lucha contra el crimen transnacional y la promoción del desarrollo. Esto podría llevar a la militarización de las relaciones entre el Estado y la sociedad y de la lucha contra el crimen. Esta situación no se condice con la noción de que la sociedad civil organizada debe ser protagonista en la construcción del nuevo Estado, ya que las fuerzas armadas podrían asfixiar el proceso espontáneo de formación de nuevas corrientes de opinión y formas de acción colectiva.
  3. Las fuerzas armadas tienen, por naturaleza, una estructura centralizada y vertical. Si bien la nueva doctrina propone darles cierta

flexibilidad funcional en su nuevo rol de presencia fronteriza y protección de los recursos naturales, su esencia no puede cambiar y de hecho no cambia en la ley 100, en la que su articulación con los entes encargados de diseñar las políticas aduaneras, de seguridad ciudadana y desarrollo sigue respondiendo a un modelo centralista. Esto puede chocar, especialmente en lo que hace a los departamentos y municipios fronterizos, con las prioridades de seguridad y desarrollo que éstos identifiquen; más aún si hablamos de los departamentos cuyas autoridades son opositoras al gobierno central. En un extremo, se podría llegar a viabilizar intervenciones militares en ciertos departamentos, bajo la sospecha de estar promoviendo acciones entendidas como *separatistas*.

4. Por último, una nueva misión de las fuerzas armadas, su participación en asuntos de educación y salud, podría llevar a su politización y a la militarización de la sociedad (Alda Mejías, 2010), en especial si se piensa que la doctrina en cuestión tiene un componente ideológico de apoyo a un proyecto político concreto, el de la revolución democrática y cultural. Estas nuevas tareas pueden entrar en tensión con políticas, programas e iniciativas de otros niveles de gobierno y la sociedad civil, si no se enmarcan dentro de ciertos lineamientos ideológicos.

♦ En lo externo:

1. El principal eje de tensión que identificamos en la agenda de defensa externa está entre el cambio constitucional que establece el carácter pacifista del nuevo Estado plurinacional y la política exterior boliviana, especialmente hacia Estados Unidos, agresiva en su discurso antiimperialista y en acciones de hecho, como la expulsión del país del Embajador estadounidense y de la DEA en 2008 y la anunciada expulsión de USAID.

## 4.2 SEGURIDAD CIUDADANA Y LUCHA CONTRA EL CRIMEN

♦ En lo externo:

1. Bolivia sigue siendo un productor de coca y cocaína, y en los últimos años se ha convertido también en un país de tránsito. El narcotráfico y sus delitos conexos son un problema transnacional del cual Bolivia es sólo un componente. Si bien el bilateralismo asimétrico que caracterizó la política antinarcóticos promovida por Estados Unidos demostró ser ineficiente, y en todo caso es parte de la explicación de la contundente emergencia del MAS como fuerza política nacional, las tensiones entre Bolivia y el país del norte y la expulsión de la DEA no han contribuido a afrontar el problema, ya que el nacionalismo en la lucha antidrogas es insuficiente para solucionar un problema transnacional.
2. El diseño institucional de la policía tampoco ha variado de acuerdo con el cambio territorial y funcional de la estructura del Estado. En consecuencia, la lucha contra el narcotráfico ha quedado rezagada y, lo que es peor, éste parece haber llegado a tocar altos niveles policiales que están insertos en los circuitos de tráfico transnacional.

♦ En lo interno:

1. La conflictividad sociopolítica entre el gobierno central y las regiones ha disminuido en intensidad y violencia. Sin embargo, el conflicto parece haberse instrumentalizado ahora mediante la judicialización de la política. La CPE y la LMAD han facilitado este extremo, en los artículos que permiten la retroactividad de la ley penal para castigar la corrupción. De no restablecerse el principio de legalidad en las relaciones entre los diferentes niveles territoriales, podría llegarse de nuevo a confrontaciones violentas entre diversos sectores sociales.
2. La principal contradicción en materia de seguridad ciudadana es la convivencia paralela

de una nueva estructura descentralizada multinivel del territorio nacional con la estructura institucional centralizada de la Policía Nacional. Esta contradicción presenta riesgos para la seguridad ciudadana y la gobernabilidad en el país en las siguientes áreas:

- ✧ Los nuevos patrones demográficos y la ausencia histórica del Estado en el territorio boliviano parecen haber empeorado las condiciones de seguridad de amplios sectores de la población. La falta de una descentralización de la Policía Nacional y de la capacidad de formular políticas subnacionales de seguridad puede minar la legitimidad de la institución y de los niveles autónomos de gobierno, debilitando en última instancia la gobernabilidad democrática del Estado plurinacional. El incremento de los linchamientos o de la toma de justicia por mano propia en sectores aislados y periurbanos son indicadores de esta falencia y de sus potenciales riesgos para la seguridad.
- ✧ El crimen transnacional ha aprovechado la ausencia estatal en comunidades indígenas y áreas de reciente migración. En varios casos, algunas comunidades indígenas están siendo instrumentalizadas para facilitar actividades ilícitas. Por su parte, el nuevo diseño plurinacional ha descentralizado la administración de justicia hacia niveles de autonomía indígena, pero no la potestad de diseño de políticas de seguridad. Para la gobernabilidad democrática, la combinación de estos factores puede tener consecuencias muy serias.

Consideramos que para afrontar estas tensiones y contradicciones en la agenda de defensa y seguridad ciudadana en momentos de transición estatal, el país debe adoptar una política integral que articule los retos globales, nacionales y subnacionales que afronta. En el nivel internacional, si quiere ganar legitimidad en la esfera multilateral, Bolivia debe guardar coherencia discursiva y política en relación con su postura pacifista,

lo cual implica abandonar su discurso y política exterior antiimperialista, por lo menos en sus facetas más agresivas. Una vez llevado a cabo esto, se puede abordar la necesidad de abandonar el bilateralismo asimétrico y buscar soluciones multilaterales e integrales al problema del narcotráfico, que tengan como pilar fundamental la corresponsabilidad y la lucha contra la pobreza.

En el ámbito interno, consideramos que sin una delimitación concreta de los espacios de acción de la sociedad civil y de los gobiernos subnacionales en las áreas del desarrollo, el nuevo rol doméstico de las fuerzas armadas puede politizarlas y militarizar la sociedad de modo peligroso para la gobernabilidad democrática, especialmente si se tiene en cuenta la alineación ideológica con el proyecto oficialista que tiñe su cambio de doctrina. La seguridad ciudadana, por su parte, debe tratar con seriedad la descentralización del diseño de políticas de seguridad y la reestructuración de la Policía Nacional, de modo concordante. La reforma policial es urgente y el diseño de políticas de seguridad debería pasar de ser una competencia concurrente a una competencia compartida entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, de modo que la política nacional de seguridad ciudadana sea el producto de la deliberación democrática y no de reacciones a situaciones específicas que, por cierto, se hacen más violentas con el paso del tiempo.

Por último, consideramos que de no resolverse estas tensiones y contradicciones, la gobernabilidad democrática puede deteriorarse por un déficit de legitimidad, situación que le abrió, en primera instancia, la ventana de oportunidad al nuevo proyecto estatal.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alda Mejías, Sonia. 2010. "Los cambios en las fuerzas armadas y las fuerzas armadas en la "revolución democrática" de Evo Morales". En Hans Mathieu y Catalina Niño (editores). *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010*. Fescol. Bogotá.
- Bonifaz Moreno, Gustavo. 2011. "Causas y consecuencias geopolíticas de la brecha entre legalidad y legi-

timidad en Bolivia: el caso de la violencia en Pando en septiembre de 2008". *Policy Briefing*, febrero. Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Fundación Ebert. Bogotá.

Bonifaz Moreno, Gustavo, Diego Ayo Saucedo. 2008. *Asamblea Constituyente ¿Hegemonía indígena o interculturalidad?* FES-Ildis. La Paz.

Fundación UNIR Bolivia. 2010. *Sexto informe semestral de conflictividad en Bolivia*. La Paz.

Mendoza, Rolando. 2010. "Bolivia: seguridad ciudadana y gobernabilidad". Fundación Ebert-Bolivia. La Paz (inédito).

Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Bolivia (OACNUDH). 2009. "Informe de actividades de su oficina en el Estado plurinacional de Bolivia". La Paz.

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc). 2010. *Crime and Instability. Case studies of transnational threats*. Nueva York.

-----, 2008. *La amenaza del narcotráfico en América Latina*. Nueva York.

## ENTREVISTAS Y NOTAS DE PRENSA

Declaraciones de prensa del Presidente Evo Morales en rechazo al informe anual del Departamento de Estado de Estados Unidos, descalificando la actuación del gobierno boliviano en la lucha contra el narcotráfico.

———. Sobre la necesidad de una Cumbre de Seguridad Ciudadana tras las heridas que sufrió el prefecto de Santa Cruz tratando de frustrar un atraco (*El Deber, La Razón* y agencia de noticias ANF, 12 de abril de 2011).

———. Sobre la necesidad de reformar la Policía boliviana en un plazo de 90 días, ante la asunción del nuevo comandante general de la institución, Marcos Farfán. Boletín *Prisma*, marzo de 2011.

Declaraciones de prensa del viceministro de Sustancias Controladas, Felipe Cáceres, sobre la detención del ex jefe de la Fuerza Antidrogas René Sanabria y el rol de la DEA. Agencia EFE, 1 de marzo de 2011.

Declaraciones de prensa del ministro de Defensa Rubén Saavedra en la IX Conferencia de ministros de Estado de las Américas. *El Deber*, 25 de noviembre de 2010.

Declaraciones de prensa de la OACNUDH sobre el incremento de linchamientos en Bolivia, 1 de junio de 2010.

Entrevista concedida por el comandante general del Ejército, general de división Antonio Cueto Calderón a la publicación mensual *Bolivia instante*. Testimonio de la historia, septiembre de 210: "Nueva doctrina militar ayudará al desarrollo". La Paz.

Entrevista concedida por el ex ministro de Defensa, Walker San Miguel al semanario *Pulso*, enero de 2010: "El Gobierno busca revolucionar el sistema de defensa". La Paz.

Entrevista personal al general de división Gonzalo Suárez Sélum, febrero de 2011.

*La Razón*. "Comunarios de Uncía torturan y linchan a cuatro policías". 16 de diciembre de 2010.

*Los Tiempos*. "Linchamiento en Epizana". 28 de febrero de 2008.

www.boliviadecide.blogspot.com, "Cossio ofrece seguridad ciudadana y empleo en Tarija".

## NORMAS JURÍDICAS

Constitución política del Estado plurinacional de Bolivia, febrero de 2009.

Ley de deslinde jurisdiccional, diciembre de 2010.

Ley marco de autonomías y descentralización, julio de 2010.

Ley de seguridad y desarrollo de las fronteras, abril de 2011.

## NOTAS

1 El concepto de indígena originario campesino se refiere a la autoidentificación colectiva que distintos grupos dentro del sector indígena han adoptado históricamente. Para algunos sectores, el rótulo de campesinos los identifica mejor como sector politizado, dado su protagonismo en la revolución nacionalista de 1952, que oficializó la categoría de campesino para referirse a las comunidades indígenas rurales. Otros sectores prefieren autoidentificarse como indígenas, especialmente en el oriente boliviano. Por último, otros sectores en la zona andina se identifican a sí mismos como pueblos originarios. Para articular estas percepciones colectivas sobre lo indígena de modo comprensivo, la nueva Constitución utiliza la noción de naciones y pueblos indígena originario campesinos.

2 Ley de seguridad y defensa integral del Estado plurinacional; ley orgánica de las Fuerzas Armadas; ley del seguro militar; ley para la defensa de intereses marítimos, fluviales y lacustres; ley orgánica del Consejo Supremo de Defensa del Estado plurinacional; ley del sistema educativo militar; ley del sistema de administración de personal; ley de régimen de fronteras; ley del fondo de defensa; ley del servicio militar obligatorio; ley de armas, municiones y explosivos; ley de inteligencia del Estado; ley del sistema judicial militar; Código penal militar; y Código de procedimiento penal militar (entrevista a Walker San Miguel, semanario *Pulso*, 2010).

- 3 El Comando Conjunto del Amazonas en la ciudad de Cobija; el del Plata, en San Ignacio de Velasco, departamento de Santa Cruz; y el Andino, en la ciudad de Oruro (entrevista con el general Suárez Sélum).
- 4 Primeiro Comando da Capital.
- 5 Rubén Costas fue reelecto en Santa Cruz, Ernesto Suárez en el Beni y Mario Cossio en Tarija.
- 6 Nombre que le dieron los medios a la medida adoptada el 25 de diciembre de 2009.
- 7 *Ayllu* es el nombre de las comunidades agrarias aymaras y quechuas andinas. No es sólo una comunidad de producción, sino que cuenta con una compleja estructura de instituciones sociales, culturales y políticas.

# LA POLÍTICA BRASILEÑA DE SEGURIDAD EN 2010. ACTIVISMO INTERNACIONAL Y BALANCE DEL GOBIERNO LULA EN EL CAMPO DE LA DEFENSA

---

ALCIDES COSTA VAZ / ARTUR ANDRADE DA SILVA MACHADO

## RESUMEN EJECUTIVO

---

**D**urante 2010, las políticas de seguridad y de defensa de Brasil estuvieron marcadas por desarrollos internos y externos que las pusieron a prueba, lo mismo que a sus aspiraciones internacionales. Además de la continuación de los esfuerzos por profundizar y consolidar las reformas institucionales en el Ministerio de Defensa, culminando con la creación del Comando Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, se replantearon asuntos políticamente sensibles a las Fuerzas Armadas, como aquellos referidos a violaciones de derechos humanos durante el periodo autoritario (1964-1985) y a su participación en el combate al narcotráfico en Río de Janeiro, hechos importantes en el sentido político porque implican, a su vez, el tratamiento de la cuestión del control civil de las Fuerzas Armadas y de sus competencias en un eslabón muy adelantado del perfeccionamiento de las instituciones democráticas.

En la región, el trágico terremoto en Haití planteó nuevos desafíos a la Minustah (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití) en un momento en que acumulaba problemas y sus perspectivas eran cuestionadas abiertamente. La crisis de Honduras impulsó también el asunto del papel de los militares en la democracia, mientras con Colombia se alcanzaba una distensión considerable con reflejos regionales positivos. En el ámbito global, lo nuclear volvió al centro de las preocupaciones internacionales, con el replanteamiento del desarme nuclear, la revisión del Tratado de no Proliferación Nuclear (TNP) y el controvertido programa nuclear de Irán.

Estas situaciones, que se analizarán a continuación, plantearon una valiosa oportunidad para que el gobierno del presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2007; 2007-2011) intentase impulsar durante su último año una agenda muy proactiva en las esferas de la seguridad y la defensa, con resultados positivos, de modo general, particularmente en los ámbitos doméstico y regional. En el plano global, sin embargo, los controvertidos intentos de mediación de un acuerdo con Irán y de tener un

rol en el conflicto entre Israel y Palestina suscitaron fuertes críticas internas y externas, poniendo en evidencia los límites del activismo brasileño. En las secciones siguientes se describe y analiza sucintamente este rico panorama, para ofrecer una perspectiva amplia de los acontecimientos de 2010 para la seguridad y defensa de Brasil y un balance breve de los logros del gobierno del presidente Lula da Silva en estos mismos ámbitos.

\*\*\*

## 1. PRINCIPALES DESARROLLOS EN EL ÁMBITO DOMÉSTICO

En el ámbito nacional, debido a cierto grado de aplazamiento de la ejecución de los objetivos de la Estrategia nacional de defensa (END) de 2008, impuesto por el calendario de las elecciones presidenciales de 2010, la atención se dirigió a las innovaciones en la política nacional de protección de fronteras, así como al empleo de las fuerzas armadas en operaciones de seguridad pública. Otras cuestiones que se destacaron durante el año fueron los problemas que atañen a la propuesta de revisión de la ley de amnistía en Brasil y cargos al ministro de Defensa Nelson Jobim por parte de la ONG internacional Wikileaks.

### 1.1 LAS CONTROVERSIAS POLÍTICAS

A principios de 2010 continuaban las disputas políticas en relación con el tercer Plan nacional de derechos humanos (PNH-3), plan que incluía la revisión de la ley de amnistía en Brasil para establecer una comisión de la verdad. En 2009, la propuesta ya había generado una gran controversia, cuyo punto máximo fueron las amenazas de renuncia por parte de los más altos rangos de las Fuerzas Armadas. A principios de 2010 se dio de baja al general del Ejército Maynard Marques Santa Rosa, jefe del Departamento de la Comandancia del Ejército, debido a la distribución a través de internet de una carta crítica al PNH-3. Una propuesta de cambiar la interpretación de la ley de amnistía fue llevada finalmente a la Corte Suprema de Brasil, que falló por su mantenimiento, garantizando la amnistía, masiva y sin restricciones.

A finales de 2010, otro incidente, causado por la publicación de documentos secretos por Wikileaks, generó perturbaciones en las instancias nacionales de gestión política de defensa. Entre los documentos extraídos por Wikileaks del Departamento de Estado de los Estados Unidos había un telegrama de 2008 enviado por la Embajada de ese país en Brasilia, que atribuía al ministro de Defensa, Nelson Jobim, críticas al ministro jefe de la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE), Samuel Pinheiro Guimarães. En el telegrama, Jobim habría dicho al entonces embajador estadounidense, Clifford Sobel, que Guimarães “odia a América”. El problema se resolvió mediante el contacto directo entre los dos ministros.

En cuanto al calendario de implementación de las reformas en el ámbito de la defensa definidas por la END, 2010 estuvo por debajo de las expectativas. No hubo acuerdo sobre la licitación internacional del proyecto de mayor envergadura en el ámbito de aplicación del plan de reequipamiento de las Fuerzas Armadas, el FX-2, que prevé la renovación de la flota nacional de cazas. En este sentido, sólo los proyectos de perfil bajo han mantenido el término, mientras que los más importantes quedaron en suspenso por las definiciones en el panorama político. Con ese telón de fondo, hubo amplios debates acerca de la relación entre civiles y militares, en especial en lo que concierne a la revisión de la ley de amnistía y a la posibilidad de actuación militar en el combate a los delitos comunes.

Desde la creación del Ministerio de la Defensa, uno de los objetivos del gobierno ha sido ampliar la participación de la sociedad civil en cuestiones de defensa, así como fomentar la confianza entre civiles y militares. En términos de

políticas públicas, este objetivo se ha traducido en la creación de canales de diálogo entre las instituciones militares y civiles que se especializan en asuntos de seguridad, así como en la publicación de documentos con los lineamientos de la estrategia de seguridad nacional. En este punto, durante 2010 los avances fueron discretos. En el primer semestre se destaca el ciclo de seminarios *Segurança internacional: perspectivas brasileiras*, en el que participaron militares, funcionarios civiles, académicos, representantes de organizaciones no gubernamentales, empresarios y parlamentarios. En este ciclo hubo una larga discusión pública cuyos aportes fueron compilados en un libro (Jobim et al., 2010) presentado a finales del año.

## 1.2 EL LIBRO BLANCO

Al mismo tiempo, se dieron los primeros pasos para la preparación de un Libro blanco de defensa, considerado de gran importancia para culminar el proceso de formulación y comunicación de la política de defensa y para generar las condiciones para un mejor seguimiento por parte de otras instancias del gobierno y, sobre todo, del parlamento y de la sociedad civil, de las iniciativas y la ejecución presupuestaria en el área de defensa y de su planificación a mediano y largos plazos. Brasil ha sido criticado desde hace tiempo por el hecho de que más de década y media después de la presentación de la primera versión de su Política de defensa nacional, aun no ha presentado su Libro blanco.

Aun cuando haya existido preocupación real por difundir ampliamente la Política de defensa nacional y los dos documentos posteriores –la segunda versión de la PDN de 2005 y, en particular, la Estrategia nacional de defensa de 2008, el más importante de ellos–, la presentación de un Libro blanco para comunicar a la clase política, a la sociedad y a la comunidad internacional de forma clara y transparente las preocupaciones, los objetivos, las iniciativas y los planteamientos brasileños en materia de defensa seguía

siendo un vacío que debía ser llenado. En marzo de 2010, por iniciativa del Frente Parlamentario para la Defensa Nacional, se aprobó el proyecto de ley complementario, que obliga al poder ejecutivo a presentar, cada cuatro años, el Libro blanco, la Política de defensa y la Estrategia nacional de defensa. Dicha iniciativa parlamentaria llevó a que durante el segundo semestre de 2010 se intentara poner en marcha el proceso de formulación del Libro blanco; sin embargo, la campaña electoral contribuyó a que el intento de iniciar el proceso a partir del Ministerio mismo no prosperara. Finalmente se constituyó, por un decreto presidencial del 11 de febrero del 2011, un grupo interministerial liderado por el ministro de Defensa y que estará encargado de elaborar los estudios y tomar las providencias para la elaboración del Libro blanco a lo largo de 2011, para presentarlo en 2012.

## 1.3 FUERZAS ARMADAS Y SEGURIDAD PÚBLICA

Una discusión que cobró importancia durante el segundo mandato del presidente Luis Inácio Lula da Silva fueron los beneficios y riesgos de emplear a los militares en los objetivos de seguridad interna. Este debate culminó, a finales de 2010, en una operación a gran escala que integró los sistemas nacionales de seguridad –militares y fuerzas policiales– para hacer frente a grupos de narcotraficantes sublevados en Río de Janeiro.

La posición contraria a la participación de las fuerzas armadas en las cuestiones de seguridad pública sostiene que el Ejército no está preparado para combatir la violencia urbana y puede incurrir en violencia excesiva. Motivados en la desconfianza histórica del papel de los militares en la política y en la memoria del periodo autoritario, algunos sectores sostienen que sacar a los militares de su ámbito natural para cumplir funciones que no coinciden con sus atribuciones originales puede conducir a riesgos para el orden público y, eventualmente, a retrocesos en la consolidación de la institucionalidad democrática. Sin embargo, las Fuerzas Armadas tienen



también el mandato constitucional de actuar en defensa de la garantía del orden y de la seguridad, lo que abre un espacio para intervenciones en la esfera de la seguridad pública en apoyo a las fuerzas policiales, como las que ocurrieron a comienzos de los años noventa en Río de Janeiro en dos ocasiones.

Por otra parte, la población y los líderes de los estados más afectados por problemas de seguridad pública muchas veces claman por el apoyo de los militares a las fuerzas de seguridad regulares. Desde 2005, el diseño estratégico del Ejército ha incluido entre sus tareas las operaciones para garantizar el orden público, lo que se tradujo en la transformación de brigadas de infantería de blindados en brigadas de represión civil.

El debate sobre el uso de las Fuerzas Armadas en circunstancias de crisis humanitaria no se ha polarizado todavía, y con respecto a ese uso existe un mayor consenso. En este sentido, se debe señalar, además de las operaciones internacionales de socorro humanitario, la actuación del ejército durante las inundaciones en los estados de Pernambuco y Alagoas –al nordeste de Brasil– en junio de 2010, cuando se movilizó un contingente de dos mil doscientos soldados.

#### 1.4 EL ENFRENTAMIENTO AL TRÁFICO EN RÍO DE JANEIRO

En diciembre de 2010, la sublevación de grupos narcotraficantes en Río de Janeiro exigió la participación de las Fuerzas Armadas en el esfuerzo represivo. Al igual que en otras situaciones marcadas por el quiebre de la percepción de seguridad en la población, el sentido de urgencia determinó la acción represiva del gobierno. Cuando la violencia de la sublevación alcanzó el nivel en el que los traficantes empezaron a quemar vehículos de transporte público, se decidió recurrir al ejército, mediante la formación de una Fuerza Especial de Pacificación, que se organizó por medio de un sistema de mandatos. Cualquier acción se debía basar, por tanto, en normas específicas establecidas por directiva ministe-

rial, que permitiera a las patrullas de fuerzas de paz desarrollar acciones, requisas y detenciones en el acto.

Sin embargo, el alcance y la complejidad de la operación para ocupar el Complejo del Alemán y la Villa Cruzeiro, los dos mayores complejos de *favelas* en Río de Janeiro, controlados entonces por grupos de narcotraficantes que luchaban entre sí, hizo necesario el apoyo de la Fuerza Aérea y la Fuerza Naval, en coordinación con las fuerzas policiales civiles y militares y la Fuerza Nacional de Seguridad Pública. Esta fue, por tanto, una operación sin precedentes en lo que atañe al nivel de participación de los militares y de coordinación en todas las etapas de su desarrollo, que demandó la permanencia del aparato militar para afianzar la ocupación de aquellos extensos territorios urbanos. El éxito alcanzado la convirtió también en un hito sin precedentes en la trayectoria de las políticas públicas para el enfrentamiento y la represión al narcotráfico. Con esta operación se rompieron así mismo muchas barreras políticas y psicológicas entre los mismos militares respecto a su actuación directa en el enfrentamiento al tráfico. El éxito de la Fuerza Especial de Pacificación legitimó política y socialmente dicho rol y se convirtió en el logro más significativo en la seguridad interna durante el periodo analizado.

#### 1.5 LA PROTECCIÓN DE LAS FRONTERAS

La protección de las fronteras terrestres de Brasil, que se extienden por 16.800 kilómetros, fue un asunto que adquirió mayor importancia en 2010, mediante la acción coordinada de todas las fuerzas de seguridad nacional. Además de intensificar el programa de operaciones coordinadas, se decidió incrementar también la vigilancia física de la frontera, mediante el envío de un contingente mayor de fuerzas policiales y militares, así como con la inversión en nuevas tecnologías de monitoreo.

Para enfrentar el reto de aumentar la presencia física en las fronteras, la estrategia del gobierno fue implementar nacionalmente un proyecto

de iniciativa estadual que ya está funcionando en gran parte de la frontera con Paraguay y Bolivia: la Policía Especial de Fronteras (Pefron). El proyecto consiste en la creación de batallones de policía especializados en la lucha contra el tráfico transnacional. En junio de 2010, el gobierno federal decidió ampliar la iniciativa al nivel federal, lo que comprometerá cerca de US\$60 millones.

Además de eso, la lucha contra el tráfico de ilícitos transnacionales justificó cuantiosas inversiones gubernamentales en tecnología. El principal proyecto en este sentido es el despliegue de Vehículos Aéreos no Tripulados (Vant). Cedido por Israel en carácter de cooperación técnica al Ejército brasileño, el modelo Hermes 450 ya está siendo empleado para monitorear las fronteras entre Brasil y Argentina y entre Brasil y Uruguay. Sin embargo, el proyecto de desplegar los Vant para vigilar las fronteras es un ejemplo de falta de coordinación entre las fuerzas de seguridad en Brasil, ya que la policía federal ha duplicado el esfuerzo del ejército con su propio programa de Vant. A mediados de 2010, la falta de coordinación entre los programas resultó en que el Comando del Ministerio de la Defensa estuvo a punto de derribar los Vant de la policía federal.

Otro programa importante en esa área es el proyecto de despliegue de un Sistema integrado de monitoreo de las fronteras (Sisfron), desarrollado en forma conjunta por el Ejército y la empresa privada Atech. El Sisfron es parte del reto de agregar tecnología a los esfuerzos de vigilancia de la frontera de Brasil –en este caso también se aplica a la costa– e incluye la integración de la vigilancia aérea, las bases físicas y el uso de satélites.

## 2. LA DIPLOMACIA DEL REEQUIPAMIENTO

En 2010, la agenda del ministro de Defensa, Nelson Jobim, estuvo llena de viajes internacionales y de recepciones a autoridades extranjeras. Esta intensificación de reuniones internacionales es parte del panorama de las relaciones bilaterales del Brasil vinculadas con la seguridad interna-

cional y la cooperación en defensa. Ese movimiento se relaciona con el aumento del gasto público brasileño para el reequipamiento de las fuerzas armadas, uno de los grandes proyectos del segundo mandato del presidente Lula. La fuerza impulsora que el aumento de los gastos del gobierno en defensa ejerció en la intensificación de la agenda internacional del país se puede analizar como un fenómeno político propio: la *diplomacia del reequipamiento*.

El reequipamiento de las fuerzas armadas fue uno de los retos prioritarios del gobierno Lula desde 2007. Ese año se creó un comité copresidido por el ministro de la Defensa y por el ministro Jefe de la Secretaría de Asuntos Estratégicos, para formular un Plan estratégico nacional de defensa, cuyo propósito era repensar las hipótesis de uso de las Fuerzas Armadas, así como la creación de nuevas capacidades. En 2008, la Estrategia nacional de defensa sentó las bases para el despliegue de las grandes inversiones en reequipamiento. En ese panorama, se garantizaron los recursos para incrementar las capacidades en sistemas de defensa<sup>1</sup>, previendo buscar la cooperación internacional en ámbitos en los que la tecnología brasileña fuera obsoleta.

La condición de *demandante* de tecnologías avanzadas de sistemas de defensa le permitió a Brasil negociar en buenas condiciones con una amplia gama de partes interesadas. Sólo durante 2010 el país firmó acuerdos de cooperación en materia de defensa con Uruguay, Estados Unidos, Italia, Reino Unido, Alemania, Serbia, Polonia y España, acuerdos que siguen una base similar, al abarcar la ampliación de los mecanismos de coordinación en seguridad y defensa, el intercambio de oficiales entre las escuelas militares, la posibilidad de realización de ejercicios militares conjuntos y la cooperación entre las industrias de defensa, con posibles proyectos de cooperación tecnológica o de contratos para la venta de armamentos.

Para 2010 había grandes expectativas acerca de la definición del antedicho programa FX-2, en el que compiten tres cazas: el F-18 Super Hor-

net, de Estados Unidos; el Rafale, de Francia; y el Gripen, de origen sueco. Declaraciones políticas indican la preferencia presidencial por el Rafale, debido a la asociación estratégica entre Brasil y Francia, mientras que la Fuerza Aérea reconoció su preferencia por el Gripen, debido a ventajas técnicas. Esa divergencia de opiniones llevó a Suecia a un intento de acercamiento político con Brasil, representado en la visita del rey Carlos XVI Gustavo y de la reina Silvia Renate, en marzo de 2010, a la región de la Cabeza del Perro, al noroeste de la frontera amazónica brasileña.

Aun cuando el proceso ha estado lleno de negociaciones internacionales con promesas interesantes de todas las partes, a finales del año la licitación no se había adjudicado. La falta de definición en cuanto a la competencia en el proyecto FX-2 trajo de vuelta el interés ruso en vender a Brasil el caza de combate Sukhoi T-50 PAK-FA, lo que sería la opción con mayores ventajas en términos de tecnología integrada. Parte del interés en la expansión de la licitación del FX-2 se debió a un acuerdo para vender entre doscientos y trescientos cazas Sukhoi, para reequipar la flota indiana.

Con respecto a Rusia e India, países con los que Brasil se ha coordinado en cuanto a asuntos importantes de la política internacional, 2010 también trajo ejemplos de aproximación en materia de defensa. A mediados del año, la Fuerza Aérea brasileña recibió oficialmente los primeros helicópteros rusos de ataque Mi-35, encomendados en 2008. Por otra parte, en marzo de 2010, el ministro Jobim viajó a India con el fin de forjar alianzas en el ámbito de la seguridad y la defensa, así como de intensificar flujos de aviación civil en el hemisferio sur, mediante la creación de líneas aéreas entre India, África y América del Sur.

El reequipamiento militar de Brasil llevó también a la aproximación con socios europeos, así como a la competencia entre posibles proveedores de cooperación. En 2010, Brasil recibió el primer avión de patrulla marítima de una flota de P3-BR, que España está modernizando. Por otra parte, entre el Reino Unido e Italia hubo disputas

por el suministro de buques de patrulla oceánica y de las fragatas de la clase FREMM. En junio, Brasil tenía previsto firmar con Italia acuerdos en formato de ajustes técnicos, señalando la contratación de la prestación del servicio; sin embargo, al final del año, el Acuerdo de Cooperación con el Reino Unido puso a este país como favorito en la competencia. Con el acercamiento, el Reino Unido dio su apoyo oficial a la propuesta del G-4 (Alemania, Brasil, India y Japón) para reformar el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

La perspectiva de firmar contratos con el gobierno brasileño ha motivado el interés de empresas privadas multinacionales. Para actuar en el mercado interno, la compañía israelí Elbit System compró las empresas brasileñas Ares Aeroespacial e Defesa y Periscópio Equipamentos Optrônicos. Además, la multinacional brasileña Embraer amplió sus campos de actuación para incorporar la construcción de sistemas de defensa. Entre los programas codiciados por Embraer están el citado Sisfrom y el Programa KC-390 –sustitución de aviones multipropósito (de carga, de pasajeros, cisterna)–, para lo cual la empresa buscó forjar alianzas con socios externos, como Chile, Colombia, Argentina, Portugal y República Checa.

Sin embargo, y a pesar de la intensa diplomacia de defensa, el acuerdo de cooperación más importante del año fue el firmado con Estados Unidos, no por lograr avances más objetivos que otros, sino por recobrar el compromiso de acercamiento político con ese país. Desde 1977, cuando Brasil denunció el acuerdo de cooperación en defensa con Estados Unidos, debido al deterioro de las relaciones políticas bilaterales, no se había firmado ningún sustituto. El acuerdo de 2010 es, por tanto, el primero después de treinta y tres años, lo que indica la voluntad de las partes por coordinar sus posiciones en materia de seguridad y defensa.

A pesar de los indicios de acercamiento, Brasil y Estados Unidos parecen tener ideas distintas acerca de los cursos del diálogo bilateral. Con el acuerdo de 2010, Estados Unidos parece es-

perar mayor participación de Brasil en la guerra internacional contra el terrorismo, mientras que el ministro Jobim ha dicho que el acuerdo podría ayudar a Embraer a vender doscientos Super-Tucanos a la Fuerza Aérea estadounidense. No obstante, además del acuerdo bilateral, el acercamiento entre Brasil y Estados Unidos en cuanto a la defensa permitió también que se hiciesen ejercicios conjuntos. Durante la operación de entrenamiento aéreo Cruzex V, organizada por Brasil, participaron destacamentos de las fuerzas aéreas de Francia, Chile, Uruguay y Estados Unidos.

### 3. DESARROLLOS EN EL ÁMBITO REGIONAL

La distensión gradual de las crisis de Angostura entre Colombia y Ecuador y de las bases militares, centrada en Colombia y Venezuela, abrió el camino para la incorporación de otros asuntos a la agenda de seguridad regional. En 2010, los principales objetivos de la política regional brasileña estuvieron relacionados con la promoción de proyectos de integración, con la estabilización de Haití tras el terremoto y con la solución de la crisis institucional en Honduras, en la que la diplomacia brasileña se desgastó muchísimo.

Uno de los principales objetivos de la política exterior brasileña es el éxito de la fuerza de estabilización de la ONU para Haití (Minustah), establecida en 2004 con el comando militar brasileño. La Minustah es el ejemplo más concreto de la estrategia brasileña para la seguridad internacional, que se centra en la vinculación de la seguridad y el desarrollo en los ámbitos discursivo e institucional.

Así, el catastrófico terremoto que afectó a Haití el 12 de enero de 2010 ha justificado los intensos esfuerzos de Brasil para ofrecer ayuda humanitaria. En términos prácticos, la ayuda se presta mediante la intensificación de los trabajos en el hospital de campaña, el envío de un tercer batallón –casi duplicando el contingente militar– y de bienes de primera necesidad y de recursos financieros. En febrero de 2010, Brasil contribuyó con US\$100 millones para el Fondo de la

Unasur para la ayuda humanitaria a Haití, y, en marzo, en la Conferencia internacional de países donantes para Haití, superó a Estados Unidos, convirtiéndose en el mayor proveedor de la ayuda humanitaria al país caribeño.

En la región, Brasil ha tratado de ampliar el apoyo de sus vecinos asociados a los esfuerzos de estabilización en Haití, poniendo el asunto en consideración durante los debates regionales. Pocos días después del terremoto, se realizó, en Manta, Ecuador, una reunión del órgano ejecutivo del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) para discutir Haití, lo que amplió el apoyo concertado de América del Sur a ese país. Por otra parte, Haití fue también uno de los asuntos de la Cumbre de la unidad, que se celebró en febrero de 2010 en Cancún, y en la cual Brasil buscó obtener el apoyo de los países de América Central y el Caribe, sobre todo a la ayuda humanitaria.

Además del debate sobre Haití, la Cumbre de Cancún se distinguió también por el retorno de la cuestión de las Malvinas al discurso común latinoamericano. Sin embargo, su principal innovación fue en términos político-institucionales: la Cumbre de la unidad fue uno de los eventos más importantes para la política de seguridad internacional brasileña en 2010, debido a que se logró la creación de una nueva institución política regional: la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), que integrará la Cumbre de América Latina y el Caribe para la Integración y el Desarrollo (Calc) y al Grupo de Río (G-Río), haciéndose responsable por el diálogo político birregional con la Unión Europea.

Las aclaraciones hechas por Colombia en relación con los términos de su acuerdo militar con Estados Unidos se convirtieron en una manera de transformar la desconfianza entre vecinos en el fortalecimiento de la cooperación regional. A lo largo del primer semestre de 2010, el Consejo de Defensa Suramericano, por medio de discusiones en su instancia ejecutiva y en un grupo de trabajo específico, formuló el documento “Procedimientos de aplicación para las medidas de fomento de

confianza y seguridad” (Unasur, 2010), aprobado por la segunda Reunión ministerial ordinaria del CDS en mayo, y por la Cumbre de Georgetown, en diciembre. El documento presenta una amplia gama de medidas para aumentar la transparencia y el intercambio de información sobre las actividades y gastos militares de cada país. En el contexto de la negociación del documento, Brasil puso a disposición de sus vecinos su propio Acuerdo de cooperación en defensa firmado con Estados Unidos en 2010.

El ambiente de mayor confianza permitió el aumento de la participación de Brasil en la cuestión de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc), pasando a ayudar a Colombia en la logística de las operaciones humanitarias para recibir a los prisioneros y secuestrados liberados en la selva. La falta de cooperación de sus vecinos en su conflicto interno fue una de las principales críticas formuladas por Colombia durante 2009, cuando su tratado con Estados Unidos fue llevado al ámbito de las negociaciones regionales. El 28 de abril de 2010, un informe confidencial elaborado por la Policía Federal de Brasil reconoció que las Farc habían violado sistemáticamente la frontera entre Colombia y Brasil, utilizando el territorio brasileño para operaciones militares y tráfico de drogas. Este fue el primer paso para hacer frente a las Farc como un problema regional, lo que requiere ampliar aún más la cooperación entre los países de la Unasur.

Los episodios de ruptura institucional en Honduras son otro ejemplo de cómo la evolución de las crisis influye en la arquitectura de la integración regional. En 2009, Brasil se encontró en condición de jugar un papel protagónico en la crisis hondureña, debido al asilo *de facto* que el presidente Manuel Zelaya solicitó a su embajada en Tegucigalpa. La posición brasileña de no reconocer al nuevo gobierno de Honduras, democráticamente elegido, estuvo justificada por una defensa principista de la democracia. Además de rechazar la intervención de las fuerzas armadas hondureñas en el equilibrio político-democrático del país, hasta fines de 2010 Brasil mantuvo la misma posición oficial: los países sudamerica-

nos deberían reconocer el gobierno *de facto* de Honduras solo cuando ese gobierno fuera capaz de respetar los derechos humanos y, sobre todo, cuando Zelaya pudiera regresar al país sin ser privado de la libertad. La posición brasileña fue compartida por una zona de consenso que abarcó la mayor parte de los países sudamericanos, lo que privó a Honduras de participar en diversas reuniones regionales.

Aparte del caso específico de Honduras, la posición de América del Sur se basa en una visión valorativa sobre el papel de los militares en un régimen democrático. Debido a la similitud de algunas experiencias históricas durante el siglo XX, las democracias de América del Sur tratan de crear mecanismos externos de protección contra la ruptura institucional de la democracia. Esa posición se refleja en la formulación de las cláusulas democráticas en las iniciativas de integración regionales, como el Protocolo de Ushuaia (1998), del Mercosur, y la Carta Democrática Interamericana (2001), de la OEA. En 2010, esa posición común fue positiva en otras dos iniciativas regionales: el Compromiso democrático iberoamericano, firmado durante la XX Cumbre iberoamericana en Mar del Plata, y el Protocolo democrático al Tratado de Unasur, suscrito en la Cumbre de Georgetown. En ese protocolo se prevén medidas estrictas para proteger el sistema democrático en los países miembros, como la expulsión de las organizaciones regionales de los países en donde el orden democrático se rompa, así como la posibilidad de sanciones económicas, políticas y diplomáticas.

#### 4. EL ATLÁNTICO SUR Y EL DISCURSO DEL *MARE NOSTRUM*

El Atlántico Sur constituye un área de interés estratégico para la política brasileña de seguridad. En 2005, Brasil presentó el documento Política de defensa nacional (Ministerio de Defensa, 2005), en el que definió el concepto de *entorno estratégico*, que puede ser entendido como el área en la cual el país debe emprender esfuerzos

de estabilización, debido a su carácter estratégico y prioritario en las necesidades de la seguridad nacional. El entorno estratégico comprende América del Sur y el Atlántico Sur, cuya frontera oriental llega hasta la costa occidental de África. En 2010, mediante diversas declaraciones ministeriales, Brasil hizo pública su posición contraria a la presencia de potencias extranjeras en este océano. Esa posición, que comparte con otras naciones del Atlántico Sur, a menudo es una reacción a las amenazas de intervención extranjera en la región.

El Atlántico Sur es estratégico para Brasil sobre todo porque abarca las principales reservas de hidrocarburos del país y, además, por la expectativa que existe de encontrar recursos naturales de diverso tipo en la plataforma continental del país; opinión compartida por los países americanos y africanos con costa hacia el Atlántico Sur, que en 1986 formaron la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (Zopacas), cuyas tareas principales son: 1) la protección portuaria; 2) la lucha contra la piratería; 3) los ejercicios militares conjuntos; 4) el levantamiento y exploración de recursos de los fondos marinos y su protección. En lo que podría entenderse como una respuesta al lanzamiento de la Iniciativa para el Atlántico Sur por parte de las potencias ibéricas europeas en 2009, Brasil y sus socios de la Zopacas intensificaron el diálogo para adelantar la asignación de recursos de las plataformas continentales, así como para programar una reunión de cumbre en 2011, que se celebrará en Montevideo.

Los países que tienen costas en el Atlántico Sur quieren mantener ese océano como una zona de paz y cooperación. De acuerdo con la política de defensa brasileña, además de las costas americana y africana, los límites del Atlántico Sur son: el paralelo 16° norte y el continente antártico, al sur. Con respecto a la Antártida, buques de la Armada brasileña que retornaban de la vigésima octava edición de la Operación de la Antártida (Operantar XXVIII), en 2010, visitaron instalaciones científicas y puertos de países vecinos como Argentina, Chile y Uruguay. Además de la posibilidad de establecer investigaciones técnicas

en la Antártida, la Operantar es un medio para fomentar la amistad y la cooperación entre las fuerzas armadas de naciones de América del Sur y del Atlántico.

A principios de febrero de 2010 surgió la primera controversia en torno del Atlántico Sur, con la reaparición del discurso de las Malvinas en la Cumbre de la unidad de Cancún. Las discusiones acerca de las Malvinas se reiniciaron por el anuncio hecho por el Reino Unido, en 2009, de la exploración de las reservas de petróleo descubiertas cerca de las islas. Los países de la región comparten la posición de que hay una disputa territorial pendiente relacionada con las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, controladas por el Reino Unido. Así, los países de América Latina exhortan a Argentina y al Reino Unido a resolver el conflicto pacíficamente, aun cuando muchos sudamericanos están más cerca de reconocer la soberanía Argentina sobre las islas. En 2010, la Unasur publicó una declaración en la cual afirma que sus países miembros se comprometen, de conformidad con la resolución 31/49 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, a tomar todas las medidas posibles para “impedir el ingreso a sus puertos de los buques que enarboles la bandera ilegal de las islas Malvinas”. Por eso, Brasil se ha rehusado a permitir el uso de sus puertos por parte de buques británicos cuyo destino sea las Malvinas.

Además de la controversia en cuanto a las Malvinas, la perspectiva de intervención de la Otan en el Atlántico Sur dio lugar a declaraciones del ministro de Defensa, Nelson Jobim, en el sentido de afirmar los derechos de las naciones costeras sobre el Atlántico Sur y sus especificidades. En 2008, la reactivación de la cuarta Flota de Estados Unidos trajo preocupación y produjo críticas de naciones de América del Sur y África. En 2010, en el contexto del examen decenal de la estrategia de la Otan, que culminó en su *New Strategic Concept*, el ministro de la Defensa de Portugal, Augusto Santos Silva, defendió la mayor prioridad del Atlántico Sur. Se publicó el documento “NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement”, que contiene recomen-

daciones de expertos para la definición de una nueva geografía estratégica para la Otan, fundamentada en el concepto de *cuenca del Atlántico*. De ser aprobada, esa propuesta podría dar cabida a crecientes intervenciones de la Otan en el Atlántico Sur, considerado hasta entonces por sus habitantes y en el exterior como zona de baja presión geopolítica.

La reacción principal del Brasil al documento se dio por medio de declaraciones no oficiales del ministro Jobim. En una conferencia internacional en Lisboa, el ministro dijo: “veo con reservas iniciativas que procuren asociar, de alguna manera, el norte del Atlántico con el sur del Atlántico; este, el sur, área geoestratégica de interés vital para el Brasil” (Ministerio de la Defensa de Brasil, 2010a). En otra ocasión (Ministerio de la Defensa, 2010c), Jobim afirmó expresamente que Brasil estaba en contra de una mayor presencia de Estados Unidos en el Atlántico Sur, porque ese país no ha adherido a la Convención de Montego Bey sobre el derecho del mar, que asegura los derechos de la zona económica exclusiva y de la plataforma continental.

A pesar de las declaraciones críticas, Brasil no ha dejado de mantener relaciones amistosas con los países miembros de la Otan. En abril de 2010, la Marina envió la fragata F44 Independencia a participar en la operación *Joint Warrior 101*, que incluye una serie de ejercicios conjuntos multinacionales, con el liderazgo del Reino Unido, y en la que participaron también Alemania, Bélgica, Francia, Estados Unidos, Holanda, Italia, Nueva Zelanda y Polonia.

Las declaraciones del Ministerio de la Defensa brasileño fueron de carácter no oficial y el concepto de la cuenca del Atlántico no se formalizó. A pesar de la expansión casi planetaria de la zona geográfica de las operaciones de la Otan, en la Cumbre de lanzamiento del III Concepto estratégico de la Otan, celebrada en Lisboa en noviembre de 2010, no se mencionó el concepto de la Cuenca del Atlántico, ni la intensificación de la presencia de la organización en el Atlántico Sur.

## 5. INICIATIVAS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL: EL ASUNTO NUCLEAR, IRÁN Y EL CONFLICTO ISRAEL-PALESTINA

En el discurso de apertura de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el canciller Celso Amorim destacó uno de los puntos centrales de la política brasileña de seguridad, al afirmar que “las potencias tradicionales son renuentes a compartir poder en materia de paz y seguridad”, e insistió en la reforma del Consejo de Seguridad y en la inclusión dentro del mismo, como miembros permanentes, de países en desarrollo. Al reiterar la postulación de Brasil a esta condición, señaló que el país ha procurado cumplir con lo que se espera de un miembro del Consejo de Seguridad, no permanente, al tomar iniciativas en favor de la paz, destacando dos que tuvieron repercusión internacional: la presentación con Turquía de una propuesta sustentada en la Declaración de Teherán para reanudar negociaciones sobre el programa nuclear de Irán y la reivindicación de aquel país del derecho de enriquecer uranio con fines pacíficos; y el intento que hiciera el presidente Lula en su visita al Medio Oriente de marzo de 2010 de posicionar a Brasil en el diálogo entre Israel y la Autoridad Nacional Palestina.

La iniciativa conjunta con Turquía para facilitar un acuerdo con el gobierno iraní sobre la cuestión nuclear fue, sin duda, la acción internacional brasileña más controvertida en 2010 en el ámbito de la política internacional. Basada en términos semejantes a la oferta anterior presentada por el Grupo 5+1 (Estados Unidos, Reino Unido, Francia, China, Rusia y Alemania) en 2009 y que contemplaba la entrega por parte de Irán a Rusia de uranio con bajo enriquecimiento a cambio de combustible nuclear para el reactor de investigación de Teherán, la iniciativa de Brasil y Turquía, formalizada el 17 de mayo de 2010, representaba un intento por destrabar las negociaciones y evitar una nueva ronda de sanciones a Irán por parte del Consejo de Seguridad, lo que ambos países consideraban una dificultad más para un eventual acuerdo con el gobierno iraní. Respaldada inicialmente por el gobierno de Estados Unidos,

la iniciativa brasileña y turca, una vez formalizada, fue rechazada por parte de los miembros del Grupo 5+1, que insistieron en que Teherán no asumiría clara e íntegramente el compromiso de someter todo su programa nuclear a las salvaguardias de la Agencia Internacional de Energía Atómica (Aiea), dejando espacio para actividades de enriquecimiento que permitirían al país desarrollar artefactos nucleares a corto plazo, lo que fundamentaba la necesidad de imponer las sanciones aprobadas por el Consejo de Seguridad tres semanas después de firmada la Declaración de Teherán auspiciada por Brasil y Turquía.

A pesar de que su espíritu buscaba favorecer la vía de la negociación y evitar la profundización de las tensiones con Irán a raíz de su programa nuclear, la iniciativa conjunta de Brasil y Turquía produjo reacciones negativas tanto internamente como en las grandes potencias, siendo percibida como una forma de apoyo a un régimen cuya legitimidad es cuestionada y que, se alegaba, no respetaba los derechos humanos y cuya intención de capacitarse nuclearmente representaba una grave amenaza a estabilidad en el medio oriente. Por otra parte, la iniciativa evidenció la disposición de Brasil de tratar directamente los asuntos más importantes de la agenda de seguridad internacional desde perspectivas independientes, aun cuando éstas difieran de las asumidas por las grandes potencias.

En relación con la cuestión Palestina, Brasil ha propugnado por el congelamiento de las construcciones de asentamientos israelíes en los territorios ocupados, el fin del bloqueo a la Franja de Gaza y de los ataques a poblaciones civiles como condiciones fundamentales para el proceso de paz, lo que señala un cambio profundo de su tradicional posición de neutralidad, sostenida durante décadas, frente al conflicto Israel-Palestina y basada en la preocupación por evitar repercusiones de dicho conflicto en su territorio. Cabe señalar que Brasil tiene una población cercana a diez millones de descendientes árabes en su territorio y una importante comunidad judía. Al tiempo que esto suele justificar el interés y la preocupación por el asunto, hay que señalar que por

estas mismas razones el país había evitado cualquier forma de protagonismo en el conflicto, para impedir el rompimiento interno de la convivencia armónica entre árabes y judíos. El cambio de posiciones señala que el gobierno del presidente Lula da Silva consideraba que las buenas relaciones sostenidas con Israel y con la Autoridad Nacional Palestina –los visitó a uno y otro en marzo de 2010– y la credibilidad del país y del presidente mismo acreditarían a Brasil como interlocutor sin generar mayores riesgos domésticos.

En enero de 2010, Brasil asumió un asiento de miembro rotativo en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por el mandato bianual 2010-2011. Con Japón, es el país que más veces ha asumido el mandato de miembro rotativo del Consejo: diez, para un total de veinte años, cerca de una tercera parte del tiempo de vida de la institución. Esto contribuyó también a la mayor visibilidad y protagonismo de Brasil en la agenda de seguridad internacional en un momento muy importante, particularmente en lo que atañe a la cuestión nuclear. La Conferencia de revisión del Tratado de no Proliferación Nuclear en mayo de 2010 estuvo precedida por la importante decisión de Estados Unidos y Rusia de reanudar el diálogo sobre el desarme nuclear. Por iniciativa del presidente Barack Obama (2009-), el asunto se incorporó a la Conferencia de revisión del TNP, en la que, como sucedió durante la de 2005, se esperaban grandes presiones sobre Brasil a raíz de la tecnología de enriquecimiento de uranio utilizada en la planta de Resende, a las actividades desarrolladas allí asociadas al proyecto del submarino nuclear y a la oposición tajante de Brasil a firmar el Protocolo adicional al acuerdo con la Aiea, que profundiza las inspecciones y el régimen de salvaguardias nucleares.

Sin embargo, la preocupación evidente del gobierno de Estados Unidos, compartida con las demás potencias nucleares, por no permitir un nuevo fracaso de la Conferencia de revisión, lo animó a plantear una agenda más positiva centrada en el desarme nuclear, recuperando así una dimensión original del TNP que fue ignorada por décadas. Esto ofreció a Brasil la oportunidad de



enfaticar también en su tradicional posición de denunciar el sentido discriminatorio del Tratado y de reclamar el compromiso de las potencias nucleares con el desarme, posición que fue reiterada enfáticamente en la Conferencia nuclear de Washington y en la Conferencia de revisión del TNP, lo que le permitió evitar estar otra vez bajo fuerte presión internacional por el asunto del Protocolo adicional. La convergencia y el acercamiento con Estados Unidos propiciada por la cuestión del desarme nuclear, contribuyeron a que Brasil evaluara positivamente sus posibilidades de obtener el respaldo de este país y de los demás miembros del P5 en relación con las gestiones conjuntas con Turquía frente a Irán y su programa nuclear, como se analizó.

## 6. SÍNTESIS: EL FIN DE LA ERA LULA

De haber logrado éxito en esta que ha sido la iniciativa más osada del gobierno brasileño en el sentido de lograr protagonismo e influencia en los asuntos más controvertidos de la seguridad internacional contemporánea, 2010 habría coronado, sin duda, el esfuerzo del gobierno de Lula da Silva de redefinir sustantivamente el estatus de las cuestiones de seguridad y de defensa en la agenda de la política brasileña y el estatus internacional del país en estos mismos ámbitos. Sin embargo, el fracaso y la condena de importantes países frente a la iniciativa respecto a Irán opacaron lo que fue, también, un esfuerzo muy exitoso de replanteamiento del lugar e importancia de los asuntos de seguridad y defensa en las agendas interna y exterior del país. Este esfuerzo empezó en 2003, cuando en el Ministerio de Defensa comenzó el proceso que culminó con la promulgación de la segunda versión de la Política de defensa nacional en 2005, y de la Estrategia nacional de defensa en diciembre de 2008, acompañadas ambas del crecimiento del presupuesto de defensa y de la consideración de una gran parte de las preocupaciones de las fuerzas armadas respecto a sus condiciones operacionales y de la carrera militar.

Regional y globalmente, Brasil ha logrado elevar su perfil en lo que atañe a los asuntos de seguridad y de defensa, no sólo por la preocupación de respaldar su aspiración por un asiento permanente en el Consejo de Seguridad. Es claro que este objetivo ha orientado buena parte de los movimientos internacionales del país. Es necesario reconocer también que ha habido un reconocimiento creciente y genuino de sus vulnerabilidades frente al panorama de la seguridad internacional, en el que a la profundización de amenazas de alcance y naturaleza transnacional se sumaron nuevos asuntos como el acceso a recursos y la seguridad energética, ambiental y alimentaria que, mientras ubican a Brasil como referente destacado en el medio internacional, acentúan la visibilidad de sus debilidades en lo que atañe a las capacidades de seguridad y de defensa para controlar su territorio y sus abundantes recursos. Con la llegada de Nelson Jobim al Ministerio de Defensa, la defensa empezó a tener una importancia hasta entonces desconocida en el marco de la política brasileña desde la restauración de la democracia, y se consolidó como espacio de protagonismo internacional del país. Los principales interrogantes se refieren ahora a la capacidad política y financiera del gobierno de la presidenta Dilma Rousseff (2011-) de sostener la implementación del ambicioso conjunto de objetivos y propuestas planteadas en la Estrategia de defensa nacional, lo que es de gran importancia para respaldar los intereses y objetivos del país en el marco de la agenda y del contexto de la seguridad regional y global en el futuro cercano.

## REFERENCIAS

- Boletín Mundorama: <http://mundorama.net>
- Defesanet. Boletín, 2010. <http://www.defesanet.com.br/>
- Jobim, N., S. Etchegoyen, J. P. Alsina (orgs). 2010. *Segurança Internacional: perspectivas brasileiras*. Editora FGV. Rio de Janeiro.
- Ministerio de la Defensa de Brasil. 2005. *Política de Defesa Nacional*.
- . Notas a la Prensa, 2010. <https://www.defesa.gov.br/imprensa/>

- . Compendio de Noticias, 2010. <https://www.defesa.gov.br/imprensa/>
- . 2010a. “O Futuro da Comunidade Transatlântica”. *Palestra del ministro de Estado Nelson Jobim al Instituto de Defesa Nacional*. Lisboa, 10 de septiembre de 2010.
- . 2010b. “Perspectivas de Segurança para a América do Sul e a Europa”. *Palestra del ministro de Estado Nelson Jobim a la VII Conferencia Forte Copacabana*. Rio de Janeiro, 03 de noviembre de 2010.
- . 2010c. “Política de Defesa no Governo Lula”. *Palestra do ministro de Estado, Nelson Jobim à Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE)*. Brasília, 15 de diciembre de 2010.
- <https://www.defesa.gov.br/imprensa>
- Poder Aéreo, Noticias, 2010. <http://www.aereo.jor.br/2011/01/01/retrospectiva-do-poder-aereo-2010/>
- Red de Seguridad y Defensa de América Latina: <http://www.resdal.org/>
- Unasur. 2010. *Procedimientos de aplicación para las medidas de fomento de confianza y seguridad*: [http://www.cdsunasur.org/images/pdf/PROCEDIMIENTOS\\_MEDIDAS\\_DE\\_CONFIANZA\\_Y\\_SEGURIDAD.pdf](http://www.cdsunasur.org/images/pdf/PROCEDIMIENTOS_MEDIDAS_DE_CONFIANZA_Y_SEGURIDAD.pdf)
- Villa, Trindade. 2010. “Security Issues during Lula’s Administration”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Special edition.

## NOTAS

- 1 Los documentos oficiales brasileños prefieren utilizar el término “sistemas de defensa”, en vez de “armamentos”, con el argumento de que el equipamiento de las fuerzas armadas se utiliza principalmente de forma defensiva.

## AMENAZAS A LA SEGURIDAD EN EL CARIBE: REDES CRIMINALES Y DESASTRES

---

PAULA RODRÍGUEZ ARREDONDO

### RESUMEN EJECUTIVO

---

**D**urante 2010, la agenda de seguridad regional en el Caribe estuvo marcada por tres aspectos: 1) el terremoto Haití del 12 de enero de 2010, y sus impactos; 2) evidencias de mayor sinergia entre redes criminales y sectores del Estado, particularmente evidentes en los acontecimientos desarrollados en Jamaica tras la extradición de *Dudu Cokes*; y 3) el lanzamiento y la asignación de fondos de la Iniciativa de seguridad de la cuenca del Caribe (CBSI, por su nombre en inglés: Caribbean Basin Security Initiative).

Se prevé que en 2011 será prioritaria la atención de esos tres asuntos, en términos de 1) el proceso de reconstrucción en Haití; 2) el tráfico de drogas, los altos niveles de corrupción y la violencia armada vinculada a este fenómeno; y 3) la implementación y el alcance de la CBSI.

Es claro que el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación regional es una prioridad para responder integralmente a amenazas comunes. Asimismo, es fundamental atender los problemas internos de institucionalidad y gobernabilidad para incrementar la capacidad de los Estados y lograr así impulsar iniciativas regionales más efectivas.

## INTRODUCCIÓN

Analizar el Caribe como bloque es complejo, dada la heterogeneidad de la subregión, ligada a características históricas, socioeconómicas, políticas y culturales; y a que está constituida por países con niveles de desarrollo muy desiguales entre sí, con procesos políticos diversos y que albergan a diferentes grupos étnicos.

A pesar de ser una región tan diversa, los países del Caribe enfrentan amenazas comunes. Beruff (2011) señala que, a grandes rasgos, los principales problemas de seguridad que comparte la región son:

1. Incremento de la violencia interna, de la mano con la mayor penetración del crimen organizado, en particular organizaciones criminales vinculadas al tráfico de drogas.
2. La estabilidad interna de los Estados caribeños y su viabilidad económica.
3. El impacto de los desastres naturales y los causados por el hombre.

Según esta premisa, este artículo analiza la seguridad interna y externa en el Caribe y su posición con respecto a la seguridad regional, mencionando los eventos, procesos, avances y retrocesos más importantes ocurridos durante 2010 y las perspectivas para 2011. Cabe destacar que el análisis se circunscribe al Caribe insular (véase el mapa), excluyendo del mismo a Venezuela, Colombia, América Central y México<sup>1</sup>.

El texto está dividido en tres partes:

1. La seguridad interna del Caribe: trata cómo los desastres naturales, en particular el terremoto de Haití de enero de 2010 y el mayor despliegue de organizaciones criminales en la región, socavan la gobernabilidad democrática de algunos países, poniendo en riesgo su estabilidad.
2. La posición geopolítica y en la seguridad regional: analiza el papel de la Caricom (Caribbean Community/Comunidad del Caribe) y sus esfuerzos en materia de seguridad, el papel de Estados Unidos, que adquirió mayor

MAPA 1. EL CARIBE INSULAR



<http://www.iucn.org/es/sobre/union/secretaria/oficinas/mesoamerica/caribe/>

importancia durante 2010, y algunas referencias, breves, a la Alba (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América).

### 3. Las perspectivas para 2011.

#### 1. SEGURIDAD INTERNA: DESASTRES NATURALES, CRIMEN ORGANIZADO Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

El Caribe está situado en una región vulnerable a tormentas tropicales, deslizamientos, huracanes, terremotos, los fenómenos del Niño y la Niña, que afectan seriamente el desarrollo sostenible de todos los pueblos de la región, profundizando la situación precaria de los grupos socioeconómicos más frágiles. Muestra de ello fue el terremoto de 7° en la escala de Richter que estremeció, el 12 de enero de 2010, la capital haitiana, con consecuencias devastadoras y pérdidas humanas y materiales sin precedentes en el hemisferio. Este trágico evento puso a prueba no sólo la capacidad de respuesta del gobierno, de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah) y demás actores de la cooperación internacional, sino también su capacidad de coordinarse entre sí y con los actores locales, incluyendo la sociedad civil.

Por otro lado, la ubicación del Caribe, entre América del Sur y Estados Unidos, con una gran ventana hacia Centro América y México, y un potencial trampolín hacia Europa, coloca a la región en una posición estratégica y vulnerable para el accionar de las redes criminales. En medio de este panorama, desde hace una década es posible observar la consolidación de redes vinculadas al crimen organizado en el Caribe, lo que lo ha convertido en zona de tránsito y, además, en zona de destino. Este fenómeno ha desencadenado mayores índices de violencia e inseguridad interna, corrupción, alianzas entre sectores del Estado y grupos organizados ilícitos, restricciones a la soberanía, entre otros. Muestra de ello son los acontecimientos en Jamaica durante abril y mayo de 2010 (véase *supra*).

#### 1.1 HAITÍ: RECONSTRUCCIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN, UN GRAN INTERROGANTE

Como se dijo, el terremoto que sacudió Haití el 12 de enero de 2010 ocasionó pérdidas humanas y materiales sin precedentes en el hemisferio; en un plazo de treinta segundos, más de la mitad de las casas de Puerto Príncipe se derrumbaron, alrededor de doscientas cincuenta mil personas murieron, trescientas mil más resultaron gravemente heridas, millón trescientos mil quedaron sin hogar y seiscientos mil huyeron al interior (Hanke, 2010). Los efectos del terremoto agravaron los graves problemas sociales, económicos y políticos del país, sumando, a un panorama ya de por sí muy complejo, epidemias, elecciones fraudulentas, el retorno del ex dictador Maurice Duvalier y del ex presidente Jean Bertrand Aristide, las dificultades en la conformación y funcionamiento de la Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití (CIRH), entre otros.

Dentro de este marco, el proceso de reconstrucción en Haití y su democratización sigue siendo un gran interrogante. La Minustah<sup>2</sup> ha sido un actor clave, dado que su misión es preservar la seguridad interna y fortalecer la democracia; sin embargo, siete años después de haberse instalado en el país, el balance no es muy positivo:

el país no dispone de una policía nacional capaz de garantizar la seguridad de sus ciudadanos ni se ha logrado garantizar el desarrollo ordenado del proceso electoral. Las instituciones democráticas son más débiles que nunca, y el proceso electoral –en el que abundaron las intervenciones de los actores internacionales– dañó aún más la imagen de la democracia en Haití (Hanke, 2011).

En medio de este panorama, el 28 de noviembre se celebraron, en primera vuelta, las elecciones legislativas y presidenciales. Tras la proclamación de los resultados preliminares de los comicios, el inestable Haití vivió una nueva crisis que provocó la muerte de al menos cuatro personas en violentos disturbios<sup>3</sup>. La Organización de los Estados Americanos (OEA) y Caricom,

que coordinaban la Misión de observación electoral conjunta, presentaron al gobierno de Haití el Informe final de la Misión, cuya principal recomendación era excluir del conteo final de los votos las doscientas treinta y cuatro actas que no cumplían con los criterios mínimos para su validación, recomendación acatada por el Consejo Electoral Provisional, lo que en los resultados finales invirtió el orden en el número de votos, modificando el segundo y el tercer lugar anunciados en los resultados preliminares, pasando a la segunda vuelta Mirlande Manigat, con 31,6% de los votos, y Michel Martelly, con 22,2% (Organización de los Estados Americanos, 2011). Con base en estos resultados, el 20 de marzo de 2011 se llevó a cabo la segunda ronda de las elecciones, en la que resultó ganador el candidato Michel Martelly, con 68% de los votos.

El panorama de Haití no es claro todavía. Mientras la OEA y Caricom han reafirmado su compromiso con la reconstrucción, los ministros de defensa de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) acordaron, el 11 de marzo, la creación de una comisión que inicie un diálogo con la sociedad haitiana con el fin de discutir el futuro del mandato de la Minustah<sup>4</sup>. Las dudas sobre el futuro de Haití continuaban el 14 de mayo, fecha de la posesión de Michel Martelly como nuevo Presidente.

La gran pregunta es si Martelly lo podrá hacer mejor. Muchos lo dudan (...). [Martelly] ya anunció que convertirá al ex dictador Maurice Duvalier en su asesor personal. Muchos temen que los *ton ton macoutes*, la policía de los Duvalier, vuelvan a cobrar vida (...). Muchos intelectuales temen que el nuevo presidente instale un gobierno autoritario (Hanke, 2011).

## 1.2 JAMAICA:

### LA EXTRADICIÓN DE CHRISTOPHER, DUDUS, COKE Y SU REPERCUSIÓN

Los acontecimientos ocurridos en Jamaica durante 2010 evidencian la amenaza que representa el crimen organizado a la estabilidad democrática en la región. A finales de mayo, la Policía y el Ejército jamaquinos entraron en el barrio

de Tivoli Gardens de Kingston para detener a Christopher, *Dudus*, Coke, descrito como uno de los narcotraficantes más peligrosos del mundo. Lo que en principio sería una acción rápida se salió de las manos de las autoridades y se convirtió en una confrontación violenta, que duró tres días, entre las fuerzas de seguridad y los lugartenientes de *Dudus*, con setenta y tres personas muertas, entre ellos tres policías<sup>5</sup>. Estos hechos pusieron en jaque al gobierno, siendo evidente además la incapacidad del Estado de ejercer la soberanía para hacer cumplir la ley.

Varios sectores cuestionan la forma en que el primer ministro Bruce Goldings manejó la solicitud de extradición hecha por Estados Unidos, así como las comisiones asignadas para atender el caso. En principio el gobierno se resistió a autorizar la extradición del capo, pero tras la creciente presión se vio obligado a ceder. La secuencia de hechos vinculados a la solicitud de extradición de *Dudus* desencadenó los acontecimientos violentos de finales de mayo y tuvo como resultado una gran pérdida de confianza en el gobierno y de liderazgo político en el país. Estos eventos son el resultado de un efecto dominó que venía gestándose desde hace tiempo, derivado del fortalecimiento de una red criminal muy sofisticada con conexiones en el ámbito político y en el comercial.

Según Griffith (2010), es paradójico que, aun cuando los habitantes de Tivoli Gardens, incluyendo los actores vinculados a las redes criminales, tuvieron un papel determinante en la elección de los tomadores de decisiones, los poderes formales del Estado no logran ejercer la soberanía a menos que los *poderes paralelos* de la zona les den luz verde. Esta realidad se agrava por: 1) los altos índices de pobreza y la escasez de oportunidades; 2) la capacidad de redes criminales o individuos de proveer bienes sociales y económicos que el Estado no brinda; y 3) por los altos niveles de corrupción e impunidad. La combinación de estas variables y sus implicaciones requiere especial atención no sólo en Jamaica sino también en otros países de la región.

## 2. POSICIÓN GEOPOLÍTICA Y EN LA SEGURIDAD REGIONAL

Los problemas comunes de seguridad en el Caribe requieren respuestas comunes, con mayor coordinación interregional. Desde hace algún tiempo, Caricom y la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) han intentado impulsar mecanismos de cooperación subregional que no siempre han resultado efectivos. La cooperación en seguridad regional requiere, sin duda, mayores niveles de colaboración, que incluya también, además de los mecanismos subregionales de integración, a los demás países de la región que no forman parte de estos organismos subregionales, así como a los Estados que administran o poseen territorios allí: Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y los Países Bajos.

Para Caricom el asunto de la seguridad regional es prioritario. Durante 2010, la Comunidad estuvo enfocada en tres aspectos fundamentales al respecto: 1) preparar el International Cricket Council (ICC) World Twenty20 West Indies 2010, celebrado durante los meses de abril y mayo; 2) avanzar en el tratado de la tarjeta de viaje de Caricom, conocida como Caripass<sup>6</sup>, que contribuirá a fortalecer la seguridad fronteriza; y 3) coordinar con Estados Unidos y República Dominicana la Iniciativa de seguridad de la cuenca del Caribe. El ejecutor de estas iniciativas ha sido la Agencia de Implementación de Crimen y Seguridad (Impacs, por su nombre en inglés).

Caricom hace esfuerzos por avanzar en la armonización legal regional en relación con la seguridad fronteriza y otros aspectos. En este sentido, el inicio del Caripass, que en su primera fase incluye a nueve países de la región<sup>7</sup>, ha significado un avance en la estandarización del monitoreo de los flujos migratorios. Igualmente, con miras a reducir la incidencia de la violencia armada y establecer un sistema de control de armas de fuego, Caricom ha aunado esfuerzos con la ONG canadiense *Project Ploughshares*, el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de West Indies-St Augustine Campus y varias organizacio-

nes regionales de la sociedad civil, para impulsar un proyecto regional de tres años<sup>8</sup>.

Otro actor importante en la región es Estados Unidos. A pesar de que durante los últimos años su cooperación en la región ha disminuido, en 2010 se observó de nuevo el incremento de la misma, aumento que se refleja en la Iniciativa de seguridad de la cuenca del Caribe, cuyo objetivo es complementar a la Iniciativa Mérida, impulsando un esfuerzo para combatir el crimen organizado en la región, así como en el importante papel desempeñado por Estados Unidos tras el terremoto de Haití.

El Comando Sur ha tenido un papel preponderante en ambos esfuerzos, involucrándose de lleno tanto en la CBSI como en el Joint Task Force-Haiti (JTF). Además, durante 2010 se hicieron los ejercicios conjuntos que se desarrollan anualmente, conocidos como “Tradewinds”, diseñados para mejorar la capacidad de respuesta de los países participantes a las amenazas de seguridad. En 2010 esta práctica se llevó a cabo en Belice y Jamaica, entre el 12 y el 26 de abril, y estuvo enfocada en ejercicios relacionados con la interdicción marítima y operaciones de búsqueda y rescate. En este ejercicio participaron más de cuatrocientas personas provenientes de los Estados Unidos, el Reino Unido y quince países de la cuenca del Caribe<sup>9</sup>.

Tras el devastador terremoto de Haití del 12 de enero de 2010, Estados Unidos organizó un esfuerzo militar masivo sin precedentes, que contó, en la etapa de mayor intensidad, con veintidós mil marines, veintitrés barcos y cincuenta y ocho aviones, y se extendió por un periodo de seis meses<sup>10</sup>. El Joint Task Force-Haiti permitió la instalación de un cuartel del Comando Sur en Puerto Príncipe, lo cual sirvió como bisagra fundamental para coordinar la cooperación entre el gobierno de Haití, la Minusthah, la USAID (United States Agency for International Development) y algunas ONG locales. La colaboración de Estados Unidos al inicio de la catástrofe se centró en abrir los puertos y aeropuerto, distribuir ayuda humanitaria –agua y alimentos– y brindar asistencia médica a los afectados.

A pesar de que la cooperación militar de Estados Unidos en Haití se basó principalmente en asistencia humanitaria, sumándose a esfuerzos más amplios que daban respuesta al desastre, se cuestionó su magnitud –número de efectivos, equipamiento y alcance– así como la forma en que se tomó control estratégico de los puertos y aeropuertos. Sin embargo, en momentos de crisis de tan alto impacto es difícil evaluar la forma en que se brinda el apoyo en primera instancia. Cabe destacar que el terremoto afectó fuertemente la capacidad de respuesta del Estado –catorce de dieciséis ministerios fueron destruidos–, ya de por sí débil, así como de la Minustah –se derrumbó la sede principal, en donde murieron más de noventa miembros de la misión, incluyendo el jefe y subjefe–, limitando el margen de maniobra del liderazgo interno establecido.

## 2.1 INICIATIVA DE SEGURIDAD DE LA CUENCA DEL CARIBE

Tras el anuncio del presidente Barack Obama (2009-) en la Cumbre de las Américas celebrada en Puerto España, Trinidad y Tobago, de la Iniciativa de seguridad de la cuenca del Caribe, en abril de 2009, Caricom centró su agenda en este asunto e identificó como prioridad el diálogo de alto nivel con Estados Unidos para definir el alcance de la Iniciativa. Desde la perspectiva de Estados Unidos, la CBSI es un nuevo pilar de su estrategia de seguridad dirigida al hemisferio, cuyo desarrollo se convierte en prioridad una vez que la “Iniciativa Mérida comienza a arrojar resultados positivos en México y América Central, convirtiendo al Caribe en una zona de tránsito ilícitos cada vez más atractiva”<sup>11</sup>. El objetivo fundamental de esta iniciativa es que los Estados miembros de Caricom y la República Dominicana aúnen esfuerzos entre sí y con Estados Unidos con miras a fortalecer sus capacidades para enfrentar retos comunes tales como tráfico ilícitos, mejorar la seguridad pública y promover justicia social.

Tras varias reuniones preparatorias entre los países miembros de Caricom, República Domi-

nicana y Estados Unidos, cuyo propósito fue definir en conjunto los objetivos y el alcance de la Iniciativa, el 10 de junio de 2010 esta se presentó formalmente en Washington, con la participación de los cancilleres de los países involucrados.

Para el año fiscal 2010, el Departamento de Estado de Estados Unidos solicitó US\$45,1 millones para la Iniciativa, distribuidos en las partidas detalladas a continuación; sin embargo, el Congreso sólo autorizó US\$37 millones<sup>12</sup>.

- ♦ US\$ 14,5 millones para fortalecer las capacidades de los países caribeños para controlar sus fronteras marítimas. Apoyo coordinado por el Comando Sur por medio del programa Mares seguros.
- ♦ 10,6 millones para fortalecer las capacidades en la aplicación y el cumplimiento de la ley mediante programas de intercambio regional de información, profesionalización de las fuerzas policiales, seguridad fronteriza y esfuerzos para impulsar reformas en el sector de justicia.
- ♦ US\$20 millones en programas de prevención del crimen, enfocados en proveer oportunidades sociales y económicas a jóvenes en riesgo<sup>13</sup>.

El gobierno de Estados Unidos solicitó al Congreso US\$79 millones para 2011, lo cual garantiza continuidad en la Iniciativa. Cabe destacar que los países involucrados señalan que, más que ser un paquete de planes y proyectos temático, la CBSI se enfoca en incrementar las capacidades de los Estados para enfrentar amenazas comunes.

Para avanzar en la operatividad de esta iniciativa y dar seguimiento al plan de acción establecido, en noviembre de 2010 se llevó a cabo en Kingston, Jamaica, la primera reunión de la comisión de la CBSI, compuesta por representantes de los Estados miembros de Caricom, Estados Unidos, República Dominicana, la Secretaría de Caricom, la Agencia de Implementación para Crimen y Seguridad (Impacs) y el Sistema de Seguridad Regional (RSS). En esta reunión, la Im-



pacs de Caricom, con sede en Trinidad y Tobago, fungió como Secretaría.

Debido a que fue aprobada hace tan poco tiempo, es difícil hacer un balance de los principales avances y dificultades de la Iniciativa. Sin duda, un reto importante será la coordinación interestatal, dado que los países vinculados son muy heterogéneos entre sí.

## 2.2 ROL DE LA ALBA EN EL CARIBE

El principal impulsor de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (Alba-TCP) es Venezuela, que en materia de seguridad y defensa promueve una política opuesta a la participación de Estados Unidos en la región. De acuerdo con estos términos, la Alianza busca establecer una respuesta conjunta a la “amenaza” de Estados Unidos, mediante la creación del Comité Permanente de Soberanía y Defensa, que tendrá que tendrá como objetivos principales la definición de una “Estrategia de defensa integral popular conjunta y la constitución de una Escuela de Dignidad y Soberanía de las Fuerzas Armadas de los países del Alba-TCP” .

La Alianza tiene un papel interesante en el Caribe, dado que cuatro de sus ocho miembros actuales son Estados insulares caribeños –Antigua y Barbuda, Dominica, Cuba y San Vicente y las Granadinas– y otros dos estados insulares, Grenada y Haití, son observadores. Sin embargo, con excepción de Cuba, el alineamiento con el discurso político e ideológico del gobierno venezolano es poco, lo que podría sugerir cierta fragmentación. Actualmente, Petrocaribe es el instrumento principal de cooperación de la Alba con el Caribe, siendo beneficiarios de este acuerdo doce de los dieciocho miembros de Caricom, con excepción de Trinidad y Tobago y Barbados, más Cuba y República Dominicana.

## 3. PERSPECTIVAS 2011

Muchos de los aspectos analizados en este artículo seguirán vigentes en 2011. Los acontecimientos acaecidos durante 2010 sugieren que los siguientes ameritarán atención especial:

- ♦ Tras la toma de posesión de Martelly resulta prioritario establecer niveles mínimos de gobernabilidad en Haití, de cara a acelerar el proceso de reconstrucción. Cabe anotar que tres meses después de asumir la presidencia, Martelly no había logrado la designación del primer ministro, el cual debe ser aprobado por el Parlamento, en donde la bancada del partido presidencial es minoritaria. En la agenda de seguridad regional estará presente también la vulnerabilidad de los países de la región a los desastres naturales.
- ♦ Otro aspecto prioritario será el tráfico de drogas, los altos niveles de corrupción y la violencia armada asociada a este fenómeno. La manera en que las autoridades de Jamaica, Suriname, Guyana y República Dominicana enfrenten acontecimientos relacionados con esta problemática podrá, o no, poner en juego la estabilidad democrática de estos países.
- ♦ Una variable más por contemplar es el impacto que pueda tener la Iniciativa Mérida en una potencial adaptación de rutas de narcotráfico hacia el Caribe. En este sentido, adquiere gran importancia la efectividad de la Iniciativa de seguridad de la cuenca del Caribe, como mecanismo de cooperación que busca incrementar las capacidades de los países de la región para atender amenazas comunes. En este ámbito, se requerirá brindar atención al segundo Diálogo sobre seguridad entre el Caribe y Estados Unidos programado para finales del 2011.

Frente a este panorama, un aspecto vital para impulsar respuestas integrales a amenazas comunes es fortalecer los mecanismos de coordinación regional. Atender los problemas de institucionalidad y corrupción internos resulta clave para impulsar iniciativas regionales más efectivas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Caricom. 19 de febrero de 2010. "Caricom National Security Ministers Meet in Antigua and Barbuda". [http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres73\\_10.jsp](http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres73_10.jsp)
- . 26 de octubre de 2010. "The Caribbean Basin Initiative Commission Meets for the First Time". [http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres431\\_10.jsp](http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres431_10.jsp)
- Griffith, I. Junio de 2011. "Jamaica 's Sovereignty Saga, Crisis in the Caribbean Nation". <http://www.nycaribnews.com/news.php?viewStoryPrinter=185>
- Hanke, S. Mayo de 2010. "Wiederaufbau ohne Neubeginn? Haiti hat nur dann eine Chance, wenn ein echter Politikwechsel stattfindet". <http://library.fes.de/pdf-files/iez/07239.pdf>
- Hanke, S. 2011. "¿Misión cumplida? El fracaso de la comunidad internacional en Haití". <http://www.nuso.org/userView/verOpinion.php?id=94>
- Hoy. 10 de marzo de 2011. "Países sudamericanos de Minustah buscan diálogo con futuro gobierno haitiano". <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/paises-sudamericanos-de-minustah-buscan-dialogo-con-futuro-gobierno-haitiano-463345.html>
- Jordan. 11 de junio de 2010. "Caribbean Security Initiative Takes Center Stage in Barbados". Americas Society Website: [http://www.as-coa.org/articles/2451/Caribbean\\_Security\\_Initiative\\_Takes\\_Center\\_Stage\\_in\\_Barbados/](http://www.as-coa.org/articles/2451/Caribbean_Security_Initiative_Takes_Center_Stage_in_Barbados/)
- Just the Facts*. 4 de febrero 2010. "The Caribbean Basin Initiative: What is it?". <http://justf.org/blog/2010/02/04/caribbean-basin-security-initiative-what-it>
- Keen, Elledge, Nolan y Kimmey (November-December 2010). U.S. Army "Foreign Disaster Response "Joint Task Force-Haiti Observations". [http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/English/MilitaryReview\\_20101231\\_art015.pdf](http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/English/MilitaryReview_20101231_art015.pdf)
- Organización de los Estados Americanos. 13 de enero de 2011. "Informe final de la Misión de Expertos de la OEA para la verificación del cómputo de los resultados preliminares de las elecciones presidenciales celebradas el 28 de noviembre". [scm.oas.org/doc\\_public/SPANISH/HIST\\_11/CP25512S04.doc](http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_11/CP25512S04.doc)
- Rodríguez Beruff, J. 2011. *Desafíos del Caribe: una agenda regional con mecanismos de colaboración*. Cubaencuentro/entrevistas: <http://www.cubaencuentro.com/entrevistas/articulos/desafios-del-caribe-una-agenda-regional-con-mecanismos-de-colaboracion-256095>
- The West Indian News*. 10 de febrero 2011. "New Project targets illicit guns in the Caribbean Community". <http://www.thewestindiannews.com/new-project-targets-illicit-guns-in-the-caribbean-community/>
- Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. "Sobre la Iniciativa Caribe". <http://www.iucn.org/es/sobre/union/secretaria/oficinas/mesoamerica/caribe/>
- United States Southern Command. "Tradewinds 2010". <http://www.southcom.mil/AppsSC/factFiles.php?id=147>
- US State Department. 14 de marzo de 2011. "The Caribbean Basin Initiative". <http://www.state.gov/documents/organization/158556.pdf>

## NOTAS

1. Países y subregión que en este *Anuario* se abordan independientemente.
2. Minustah, quinta Misión de paz de las Naciones Unidas establecida en Haití desde 2004, compuesta por doce mil trescientos uniformados, ocho mil novecientos de ellos soldados y tres mil trescientos policías (Hanke, 2011).
3. "Según los datos oficiales, la ganadora de la primera vuelta de las elecciones fue la ex primera dama Mirlande Manigat, quien logró 31,37% de los votos frente a 22,48% del oficialista Jude Celestin. De confirmarse estos resultados, el candidato y cantante Michel Martelly, quien obtuvo 21,84% de los votos y era uno de los favoritos de las encuestas, quedaría afuera de la segunda vuelta, prevista [en principio] para el próximo 16 de enero" ("OEA decidirá sobre las pasadas elecciones de Haití", 6 de enero 2011. <http://do.globedia.com/oea-decidira-pasadas-elecciones-haiti>)
4. "Países sudamericanos de Minustah buscan diálogo con futuro gobierno haitiano". <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/paises-sudamericanos-de-minustah-buscan-dialogo-con-futuro-gobierno-haitiano-463345.html>
5. Reportaje: "Narcotráfico en el Caribe. Ducha de balas en Tivoli Garden". [http://www.elpais.com/articulo/reportajes/Ducha/balas/Tivoli/Gardens/elpepusocdm/20100606elpdmgrep\\_3/Tes](http://www.elpais.com/articulo/reportajes/Ducha/balas/Tivoli/Gardens/elpepusocdm/20100606elpdmgrep_3/Tes)
6. "Caripass will be a credit card sized swipe card that uses biometric matches of fingerprints and facial recognition technology. It will facilitate automated electronic immigration clearances at designated airports in participating Caricom Member States" ("Caricom National Security Ministers Meet in Antigua and Barbuda". 19 de febrero 2010. [http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres73\\_10.jsp](http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres73_10.jsp))
7. Antigua y Barbuda, Barbados, Guyana, Grenada, Jamaica, Trinidad y Tobago, San Vicente y las Grenadinas, Santa Lucía, St. Kitts y Nevis ([http://caripass.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=73&Itemid=83](http://caripass.com/index.php?option=com_content&view=article&id=73&Itemid=83))
8. "New Project targets illicit guns in the Caribbean Community". 10 de febrero 2011. <http://www.thewestindiannews.com/new-project-targets-illicit-guns-in-the-caribbean-community/>

- thewestindiannews.com/new-project-targets-illicit-guns-in-the-caribbean-community/
- 9 Tradewinds 2010: <http://www.southcom.mil/AppsSC/factFiles.php?id=147>
  - 10 “Foreign Disaster Response “Joint Task Force-Haiti Observations”. [http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/English/MilitaryReview\\_20101231\\_art015.pdf](http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/English/MilitaryReview_20101231_art015.pdf)
  - 11 “The Caribbean Basin Initiative: What is it?”. <http://justf.org/blog/2010/02/04/caribbean-basin-security-initiative-what-it>
  - 12 Jordan. 11 June 2010. “Caribbean Security Initiative Takes Center Stage in Barbados”. Americas Socie-  
ty Website: [http://www.as-coa.org/articles/2451/Caribbean\\_Security\\_Initiative\\_Takes\\_Center\\_Stage\\_in\\_Barbados/](http://www.as-coa.org/articles/2451/Caribbean_Security_Initiative_Takes_Center_Stage_in_Barbados/)
  - 13 “The Caribbean Basin Initiative”. 14 de marzo de 2011. <http://www.state.gov/documents/organization/158556.pdf>
  - 14 “The Caribbean Basin Initiative Commission Meets for the First Time”. Press release 431/2010. 26 October 2010. [http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres431\\_10.jsp](http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres431_10.jsp)
  - 15 Estructura y funcionamiento de Alba-TCP: <http://www.alba-tcp.org/content/estructura-y-funcionamiento-alba-tcp>

## CENTROAMÉRICA: LOS DESAFÍOS ACTUALES DEL TRATADO MARCO DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

---

IDUVINA HERNÁNDEZ

### INTRODUCCIÓN

El Tratado marco de seguridad democrática en Centroamérica fue suscrito por los presidentes de la región en diciembre de 1995 y entró en vigor dos años después. Entendido como la carta fundante de una nueva doctrina de seguridad desde la perspectiva democrática, sus ejes fundamentales son el respeto a los derechos humanos y la búsqueda del desarrollo sostenible. Surgió como opción conceptual para la paz en el área, luego de décadas de conflictos armados que la mantuvieron como una zona con diversas manifestaciones de violencia.

Las medidas de confianza y la búsqueda pacífica para la solución de controversias son dos de los elementos inscritos dentro del Tratado como las bases para la política exterior y de defensa regional. Así, este expresa que “el objetivo fundamental del Sistema de la Integración Centroamericana y de la Alianza para el Desarrollo Sostenible es la realización de la integración de Centroamérica para consolidarla como región de paz, libertad, democracia y desarrollo” (Sistema de Integración Centroamericana (Sica). 1995. Preámbulo: 1).

En el artículo 1° del Tratado se define el modelo de seguridad al cual se refieren los suscriptores; en esencia:

El modelo centroamericano de seguridad democrática tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos, por lo que sus disposiciones garantizan la seguridad de los Estados centroamericanos y sus habitantes, mediante la creación de condiciones que les permita su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia. Se sustenta en el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural; la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas; el establecimiento de un balance razonable de fuerzas que tome en cuenta la situación interna de cada Estado y las necesidades de cooperación entre todos los países centroamericanos para garantizar su seguridad (Sica. 1995. Artículo 1°).

El Tratado se ha comprendido como complemento al Protocolo de Tegucigalpa, suscrito en diciembre de 1991, Protocolo que dio vida y sustento jurídico al nuevo Sistema de Integración Centroamericana (Sica), responsable de la gestión de los procesos y mecanismos de

integración en el istmo. Derivada del Tratado marco, dentro de la estructura del Sica surge la institucionalidad de seguridad en la región centroamericana, mucho antes de que en Guatemala, El Salvador y Nicaragua se firmaran los acuerdos de paz que contenían compromisos para la reforma del sector seguridad.

Si nos atenemos al texto del Tratado y al espíritu de su suscripción, la simple revisión de las condiciones actuales en el área indica que los objetivos que le dieron vida no se han cumplido. No obstante, el espíritu declarativo y la doctrina de seguridad contenida en su texto siguen vigentes, aun cuando las condiciones de la realidad regional presentan desafíos gigantescos para los Estados centroamericanos.

La posibilidad de que el Tratado recobre espacio como documento rector de la búsqueda de una convivencia democrática plena, con vigencia de los derechos humanos y en condiciones de equidad en la región, está directamente ligada a los logros de los Estados suscriptores en la neutralización o el combate de las amenazas que enfrentan en la actualidad.

Procesos de reforma policial no plenamente exitosos en algunos países, Guatemala, por ejemplo, han derivado en la inclusión y el uso constante de las fuerzas armadas en funciones de seguridad ciudadana así como en la pérdida de legitimidad del Estado en materia de seguridad.

De ser una región en busca de paz y solución negociada a conflictos internos, en menos de una década Centroamérica pasó a ser una de las zonas más violentas y de mayor riesgo en el mundo.

Este artículo recoge sucintamente los principales rasgos de la situación de seguridad en el área así como los principales índices en la materia, que desafían el alcance de los objetivos y las metas planteadas en el Tratado suscrito en 1995. La primera parte recoge los hechos más relevantes en materia de defensa y política exterior, y la segunda incluye una relación de los impactos más fuertes de la violencia y la presencia de la criminalidad organizada; la tercera hace refe-

rencia a la situación geopolítica de la región y lo que implica ser el eje de trasiego de la mayor cantidad de droga hacia Estados Unidos, y en la cuarta se indican las principales perspectivas de 2011 en materia de seguridad y el impacto que los procesos políticos en marcha podrían tener al respecto.

## 1. POLÍTICA EXTERIOR Y DEFENSA EN CENTROAMÉRICA

Formalmente, la región ha basado su política exterior en los principios de la convivencia y la solución pacífica de las controversias, contenidos en el Tratado marco de seguridad democrática en Centroamérica, suscrito, como se dijo, en diciembre de 1995 y en vigor desde 1997. De acuerdo con lo establecido en el artículo 26 del convenio, los Estados privilegiarán

“la solución pacífica de las controversias, renunciando a la amenaza o al uso de la fuerza como medio para resolver sus diferencias. Los Estados se abstendrán de cualquier acción que pueda agravar los conflictos u obstaculizar el arreglo de eventuales controversias por medios pacíficos”, y confirman “la renuncia a la amenaza o al uso de la fuerza contra la soberanía, la integridad territorial y la independencia política de cualquier Estado de la región signatario del presente Tratado” (Sica. 1995. Título III, artículo 26).

Sin embargo, a los acontecimientos derivados del golpe de Estado en Honduras, en 2009, se añadió en 2010 la crisis fronteriza entre Nicaragua y Costa Rica, derivada de las divergencias por la navegación o uso de las márgenes del río San Juan en la frontera entre ambas naciones.

El conflicto limítrofe, de larga data, se dirimió inicialmente con la suscripción, en 1858, del tratado Jerez-Cañas, que define las fronteras vigentes (Meléndez, 2000). Según el mismo autor, con el Laudo Cleveland del 22 de marzo de 1888 se aclaró el alcance del derecho de Costa Rica a la libre navegación por el río San Juan, al quedar estipulado que, “no tiene derecho la República de Costa Rica de navegar en el río San Juan con buques de

guerra; pero sí se puede navegar en dicho río con buques de servicio fiscal relacionados y conexi-  
nados con el goce de ‘objetos de comercio’”.

En opinión de Menéndez Quiñónez, la con-  
troversia se genera por la interpretación que cada  
país hace del contenido de los acuerdos, a saber:

*Nicaragua.* Costa Rica tiene derecho a la libre navegación por el San Juan, limitada a lo estipulado en el artículo 6° del Tratado Jerez-Cañas y el 2° del Laudo Cleveland. Nicaragua interpreta que Costa Rica tiene libre navegación, pero con objetos de comercio y, según lo establecido por el árbitro Cleveland, “no tiene derecho Costa Rica de navegar con buques de guerra”. Nicaragua considera buques de guerra las embarcaciones costarricenses con guardacostas armados. Por tanto, este acto es una violación a lo dispuesto en el Laudo y a la soberanía nacional, dado que Nicaragua tiene dominio y sumo imperio sobre el río.

*Costa Rica.* El derecho de libre navegación costarricense sobre el río San Juan está consignado en instrumentos internacionales vigen-  
tes. Costa Rica no pone en duda el dominio y sumo imperio de Nicaragua sobre el río; sin embargo, considera que Nicaragua ha  
irrespetado el derecho costarricense a la libre navegación por el río al impedirle el libre paso en varias ocasiones. Costa Rica interpreta  
este derecho como general y no como específico (sólo para la navegación con objetos de comercio). En otras palabras “suprime  
la especificación y se presenta ese derecho como si se tratara de libre navegación irrestricta, un derecho a la libre navegación sin  
condiciones. Por otro lado, Costa Rica no considera como buques de guerra a las embarcaciones con policías armados” (Meléndez  
Quintero. 2000: 49).

Aunque inicialmente la tensión fronteriza se elevó hasta tal punto que el 13 de noviembre de 2010 el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (OEA) mantuvo negociaciones a fin de arribar a un acuerdo pacífico, las tensiones bajaron de nivel. Finalmente, ambas naciones afirmaron que acatarán la resolución de la Corte Internacional de Justicia de La Haya, que les ordenó abstenerse de enviar a la zona de disputa efectivos de seguridad, civil o militar. Si bien el conflicto no se ha resuelto del todo, la gestión diplomática y el acatamiento mutuo de la resolución de la Corte Internacional ofrecen un respiro a la situación de crisis derivada de la tensión fronteriza.

Fuera de este hecho, entendido como el momento más crítico en materia de defensa en la región centroamericana durante 2010, la política en la materia se mantuvo en los términos trazados en 2009, que para los casos de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua están definidos en sus libros de defensa. En el libro de El Salvador, por ejemplo, se estipula que “La política de defensa de El Salvador está orientada a una diplomacia de integración regional, al fortalecimiento de la paz y la democracia en Centroamérica, al cumplimiento de tratados y convenios sobre seguridad regional; y al diálogo flexible y permanente con las fuerzas armadas y ejércitos de otros países” (Ministerio de

Defensa de El Salvador. 2010). Por su parte, Panamá y Costa Rica, que no cuentan con fuerzas armadas, definen y dirigen su política de defensa de las propias cancillerías.

Las funciones de la defensa se enmarcaron en lo que en los citados libros se asigna a las fuerzas armadas de cada país, excepción hecha, como se indicó, de Costa Rica y Panamá. Dichas funciones son esencialmente relativas al combate de lo que se suele definir como las amenazas emergentes y han derivado en la creciente utilización de las fuerzas armadas en tareas de seguridad interior o relacionadas con la actividad y la función policial.

En el caso de Nicaragua se identifican como amenazas, “la narcoactividad, el crimen transnacional organizado y actividades conexas” (Ministerio de Defensa de Nicaragua. 2004), a lo que se añade el terrorismo. El libro de defensa de El Salvador señala que “se identifican amenazas adicionales tales como: la corrupción pública o privada, la narcoactividad, el crimen organizado y el fenómeno de las maras o pandillas” (Ministerio de Defensa de El Salvador. 2010). En Honduras:

las amenazas, preocupaciones y desafíos son percibidas por la población, básicamente alrededor de la pobreza extrema y la exclusión social, la delincuencia organizada, la corrupción, el deterioro del ambiente y de la calidad de vida,

y el problema de las drogas; los desastres naturales ocupan una segunda posición, porque son ocasionales; y el terrorismo y las armas de destrucción masiva, tienen una posición menor (Ministerio de Defensa de Honduras. 2010).

En el caso de Guatemala el texto dice: “(...) los temas emergentes de la agenda internacional y que podrían constituirse en una amenaza para el Estado, se mencionan las actividades relacionadas con el narcotráfico, el crimen organizado en general y el terrorismo, sin obviar lo concerniente a la degradación ambiental” (Ministerio de Defensa de Guatemala. 2004).

La acción conjunta de las fuerzas armadas de la región se desarrolla mediante los acuerdos y compromisos adquiridos en la Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC), integrada por los ejércitos de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y República Dominicana.

En el ejercicio de la definición cooperativa en materia de defensa y política exterior, las fuerzas armadas de Guatemala, El Salvador y Honduras han participado con efectivos en las llamadas operaciones de mantenimiento de la paz de la Organización de las Naciones Unidas, política que se mantuvo en 2010. En Guatemala, por último, se puso en marcha el Comando Regional de Entrenamiento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (Creompaz), en el norte del país, centro que incluye a personal docente del Ejército de Estados Unidos y en el que se entrena a los efectivos del país y la región que participan en dichas misiones.

## 2. SEGURIDAD CIUDADANA, ENTRE EL FUEGO CRUZADO

Trece años después de la entrada en vigor del Tratado marco de seguridad democrática en Centroamérica, la situación de seguridad ciudadana ha empeorado progresivamente. En el estudio dirigido por Carlos Acevedo para el Consejo Nacional de Seguridad Pública de El Salvador (2008), se destacaba que en 2006 la tasa de homicidios en Centroamérica era de 36,06 por cada cien mil

habitantes, en tanto que en América Latina era de 24,87 muertes por cien mil habitantes.

Según tales cifras, con datos de las autoridades de policía y fiscalía de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, en 2006 Centroamérica gastó en seguridad un promedio de 7,7% del producto interno bruto (PIB), porcentaje que en Honduras y El Salvador es mucho mayor. De acuerdo con el estudio citado, en 2006 la delincuencia común y el crimen organizado produjeron catorce mil muertes violentas y pérdidas económicas superiores a los 6.500 millones de dólares.

Cuatro años después, según las cifras oficiales publicadas en enero de 2011 por las agencias de policía en cada país, en 2010 hubo más de 18.900 asesinatos. El llamado Triángulo Norte, por su ubicación geográfica y similitud política, económica y social, integrado por Guatemala, El Salvador y Honduras, concentra 87% de los mismos, lo que convierte a la zona en la más violenta e insegura del mundo.

En Honduras, con una tasa de 72,8 homicidios (5.973) en 2010, se indica que la forma dominante de cometer los homicidios es el *sicariato* –muerte por encargo, cometida principalmente por jóvenes reclutados por estructuras de crimen organizado–. Aun cuando en Guatemala no hay apreciaciones similares, el hecho es que la Policía Nacional Civil atribuye 60% de los 6.502 asesinatos en 2010 (6.948 en 2009) al crimen organizado, y 25% a la acción de maras y pandillas. Según cifras del Instituto Nacional de Ciencias Forenses (Inacif), 80% de los mismos, en 2010, se cometieron con arma de fuego. Coincidiendo con las entidades nacionales, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc: United Nations Office on Drugs and Crime) considera que la escalada de la violencia en América Central se debe en gran medida al aumento del número de armas de fuego disponibles en la región, lo que se suma a una fuerte presencia de pandillas y carteles de la droga.

Esto hace a la circulación de armas de fuego una de las principales causas de la inseguridad

y la violencia en la región. El Programa Centroamericano para el Control de Armas Pequeñas y Ligeras (Casac: Central American Programme on Small Arms and Light Weapons Control) estimaba que en 2010 en Centroamérica circulaban cerca de 2,8 millones de armas de fuego. Mientras tanto, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) calcula que serían tres millones. De estas, 54% estarían en Guatemala, 14,3% en Honduras y 8% en El Salvador. Según estos datos, el Triángulo Norte concentra 76,3% de las armas en circulación, de las que 60% tendrían origen ilícito.

Carmen Rosa de León Escribano, directora del Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (Iepades) e integrante del Consejo Asesor de Seguridad (CAS), de Guatemala, señala que uno de los principales obstáculos para contar con cifras precisas sobre las armas en circulación es la dificultad del registro de las armas ilícitas. Por tanto, el método más utilizado para establecer alguna aproximación es calcular el número de armas ilícitas valiéndose de los reportes de las decomisadas. Según las autoridades de policía, un promedio de seis de cada diez armas decomisadas es de origen ilegal, en tanto que tres o cuatro sí están registradas. De manera que si en Guatemala hay 450.000 armas de fuego registradas, el método indicaría un aproximado de 900.000 circulando ilegalmente, lo que sumado a las registradas daría un estimado de 1'350.000 armas de fuego circulando en el país, cantidad menor al 1'500.000 indicado por Casac. La diferencia en las cantidades totales se debería entonces, según De León Escribano, a la imposibilidad de contar con precisión las armas no registradas.

Aun cuando todos los países han hecho esfuerzos por reducir el número de armas de fuego que circulan, la situación no muestra indicios de mejorar. El Registro Nacional de Armas de Honduras calcula en 800.000 las armas de fuego en circulación, de las cuales únicamente 20% estarían registradas.

En Guatemala, pese a estar en vigor la ley para el control de armas y municiones, cuyo ob-

jetivo es, precisamente, reducir la circulación de las mismas, se abrió una brecha legal con una resolución de la Corte de Constitucionalidad. Ante un amparo interpuesto por el gremio de importadores de armas de fuego, la Corte negó el recurso pero resolvió interpretar el artículo de la ley que señala que una persona con licencia para portación no podrá registrar más de tres armas. La Corte mantiene el sentido del artículo sólo en forma parcial, pues resolvió que se debe interpretar que aun cuando el número de armas por licencia está restringido a tres, la ley no indica cuál es el límite de licencias de portación que puede tramitar una persona, con lo cual cercena a la ley en su objetivo de reducir el número de armas que circula.

A esta decisión se suma la forma en que la misma Corte de Constitucionalidad resolvió un recurso planteado por el gremio de empresas privadas de seguridad. En esta oportunidad, mientras la ley relativa al control de armas establecía como edad mínima para obtener licencia los veinticinco años, la que regula las empresas privadas de seguridad las faculta a contratar personas mayores de dieciocho años. De acuerdo con De León Escribano, estas dos resoluciones abren la puerta para el incremento y el uso ilegítimo de las armas en circulación.

Con respecto al volumen de armas y la necesidad de restringirlo para reducir los niveles de inseguridad y violencia, Pablo Dreyfus, investigador de Viva Río, afirmaba que: "El control de las armas no resuelve, pero es parte esencial para reducir la violencia letal. Al seguir la ruta de las armas se encuentra el camino de las demás actividades ilícitas" (Dreyfus, 2009).

El tráfico ilícito de armas y los altos índices de armamentismo en la subregión están íntimamente relacionados con el avance de la actividad de las empresas criminales o estructuras de crimen organizado dedicado a actividades ilícitas. El tráfico de armas y municiones, la narcoactividad y sus acciones asociadas, así como el tráfico y trata de personas, el contrabando y el secuestro extorsivo, entre otros, forman parte de las actividades



del crimen organizado transnacional en Centroamérica.

Según la DEA (Drug Enforcement Administration), en 2007 el 1% de la cocaína destinada a Estados Unidos pasó por la subregión. Tres años después, con el reposicionamiento en el terreno centroamericano de los llamados carteles de la droga, se estima que cerca de 90% de la droga tiene esta zona como estación.

Julie López, periodista guatemalteca participante en la conferencia sobre el crimen organizado en América Central, realizada en diciembre de 2010 en el Woodrow Wilson International Center, en Washington, afirmó que “América Central está bajo fuego. Es una ruta crucial para (...) el tráfico de armas, el tráfico de drogas, la inmigración ilegal y el tráfico de personas”. Otro expositor en la misma conferencia, Juan Carlos García, aseveró que la subregión es una pieza clave en el rompecabezas que representa el tráfico de drogas en el mundo.

Tanto la DEA como la Comisión de Seguridad de Centroamérica (CSC), parte del Sica, resaltan como expresiones clave del crimen organizado las relativas a la narcoactividad –enfocadas en el tráfico de drogas principalmente–, el tráfico ilícito y trata de personas para esclavitud sexual o laboral, así como el tráfico de armas asociado a estas actividades. Todas ellas con redes de lavado de activos vinculadas a los sistemas financieros nacionales.

Como políticas nacionales, Guatemala, El Salvador y Honduras han recurrido al empleo de las fuerzas militares en labores de seguridad ciudadana. En Guatemala, una de las justificaciones mayores de esta participación es el nivel de deterioro de la fuerza policial civil. A finales de 2010 el país instauró el estado de excepción en el grado de estado de sitio –solo un nivel previo al estado de guerra– en el noroeste departamento de Alta Verapaz, cuya cabecera es Cobán. El objetivo de la acción estatal era recuperar el territorio. Sin embargo, los allanamientos efectuados y la presencia de las fuerzas armadas en la zona durante

dos meses no dieron los resultados esperados. Los lugareños, señalados de integrar y dirigir los carteles de la droga, habrían abandonado sus viviendas apenas unas horas antes de que empezara la restricción de garantías.

### 3. POSICIÓN GEOPOLÍTICA Y SEGURIDAD REGIONAL

Centroamérica está situada entre dos polos de desarrollo del crimen organizado transnacional. En la actualidad es el punto por el que transita la mayor cantidad de drogas ilícitas que van principalmente de Colombia a Estados Unidos, a través de México. La DEA estima que 90% de la droga que se transporta desde el sur pasa por el territorio centroamericano.

Esta condición ha derivado en que, de meros responsables de protección de los envíos, los grupos locales hayan alcanzado control territorial para la gestión directa del trasiego. Las autoridades guatemaltecas estiman que los carteles de la droga controlan dos terceras partes del corredor norte del país. Esta mutación de actividades ha implicado, con la incursión del cartel mexicano de los Zetas, el incremento de los índices de violencia en el norte del istmo, particularmente en Guatemala.

De tal suerte que las entidades regionales involucradas en la formulación de políticas en esa dirección incluyen dentro de los componentes de la agenda de seguridad las actividades del crimen organizado transnacional: narcoactividad, trata y tráfico de personas, entre otros. En los esfuerzos conjuntos por enfrentar estas situaciones han surgido varias propuestas, algunas en el marco de la llamada Iniciativa Mérida, que nació en la agenda de seguridad hemisférica inicialmente como un mecanismo de cooperación de Estados Unidos con México, extendiéndose después, en un porcentaje menor, a Centroamérica.

En los encuentros de mandatarios de la región se han considerado otras posibilidades, como la creación de una policía centroamericana, la pro-

puesta de armonización de la legislación penal en la lucha contra el crimen organizado en la región y la réplica en otros países de la experiencia de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig).

En relación con la propuesta de armonización de la legislación penal, se efectuó un seminario en el que participaron funcionarios de los sistemas de persecución penal del istmo. En el evento se destacó la experiencia actual de intercambio de información entre las oficinas migratorias, lo que, en consideración de las autoridades del ramo, ha contribuido a identificar patrones de desempeño de redes de trata de personas.

#### 4. PERSPECTIVAS 2011

Es previsible que las grandes líneas de la política de seguridad en los países del área no varíen sustancialmente de lo ejecutado durante 2010. Es decir, el Triángulo Norte mantendrá el uso de la fuerza armada en las tareas de seguridad ciudadana y, a menos que se produzca un cambio sustantivo en la visión política, las agendas nacionales y la agenda regional de seguridad seguirán estando definidas por la llamada agenda de seguridad hemisférica. Esto es, la concentración de más de dos tercios de los recursos nacionales en seguridad en el combate al narcotráfico internacional sin resultados locales en cuanto a la disminución de la criminalidad y la violencia que acrecienta sus niveles de agresión y barbarie contra la población<sup>1</sup>.

Con las políticas actuales tampoco se vislumbra una acción decidida para la reducción de los niveles de armamentismo regional, a la vez que se observa la creciente capacidad de cabildeo de los tratantes de armas y entidades privadas de seguridad.

Los resultados de las elecciones en Guatemala y Nicaragua incidirán también en la gestión de la seguridad en dichos países y en la región. El panorama en cuanto a resultados en Guatemala es incierto. Sin embargo, el uso de la milicia en

seguridad no variará. La disputa electoral en sí puede representar dificultades en la gobernabilidad democrática y en el incremento de los índices de violencia.

En cuanto a Nicaragua, con el proceso de reelección en marcha, es previsible la continuidad de la política trazada en 2010 en materia de seguridad interna y, en todo caso, está latente el diferendo fronterizo con Costa Rica y el eventual uso de la fuerza para generar tensiones.

La Conferencia sobre Seguridad Regional que tuvo lugar en junio en Guatemala representa un avance, porque en su preparación hubo esfuerzos para entender la problemática de la inseguridad desde una perspectiva regional, en particular en lo que se refiere a la actuación de la criminalidad organizada. Sin embargo, habrá que esperar para saber si esos esfuerzos van a conducir a resultados concretos.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Acevedo, Carlos. 2008. *Los costos económicos de la violencia en Centro América*. Observatorio Centroamericano sobre Violencia (Ocavi). San Salvador.
- Dreyfus, Pablo. 2009. *Siguiendo la ruta de las armas: desvío, comercio y tráfico ilícitos de armamento pequeño y liviano en Brasil*. Viva Río. Río de Janeiro
- Meléndez Quiñónez, Javier. 2010. *Los escenarios institucionales de la defensa nacional en Nicaragua*. Centro de Estudios Estratégicos de Nicaragua (CEEN). National Democratic Institute. Managua.
- Ministerio de Defensa de El Salvador. 2010. *Libro de defensa*. Ministerio de la Defensa Nacional. San Salvador.
- Ministerio de Defensa de Guatemala. 2004. *Libro de defensa*. Ministerio de la Defensa Nacional. Ciudad de Guatemala.
- Ministerio de Defensa de Nicaragua. 2005. *Libro de defensa*. 2005. Ministerio de la Defensa Nacional. Managua.
- Secretaría de Defensa de Honduras. 2009. *Libro de defensa*. Secretaría de la Defensa Nacional. Tegucigalpa.
- Sistema de Integración Centroamericana (Sica). 1995. Tratado marco de seguridad democrática en Centroamérica. San Pedro Sula.

## SITIOS WEB CONSULTADOS

[www.casac.org](http://www.casac.org)

[www.casac.org](http://www.casac.org)

[www.ipeades.org](http://www.ipeades.org)

[www.mindef.mil.gt](http://www.mindef.mil.gt)

[www.mindef.mil.gt](http://www.mindef.mil.gt)

[www.sedem.org.gt](http://www.sedem.org.gt)

[www.sica.int](http://www.sica.int)

## NOTAS

- 1 Nótese que en El Salvador y Guatemala se han producido ataques con artefactos explosivos a unidades del transporte público. De igual forma se han ejecutado masacres que incluyen la mutilación y decapitación de cuerpos. La difusión de estos hechos, mediante imágenes gráficas y de video, también en redes sociales, es un factor que impacta en la tolerancia a los niveles de violencia y que genera condiciones de temor.

## CHILE, 2010: EL NUEVO GOBIERNO Y SUS PRIORIDADES REGIONALES DE SEGURIDAD

---

DANIEL ASENJO / BORIS YOPO HERRERA

### INTRODUCCIÓN:

#### LA INSTALACIÓN DEL NUEVO GOBIERNO

El triunfo de Sebastián Piñera en las elecciones de enero de 2010, cuando por primera vez desde 1958 una alianza integrada por partidos de derecha llegó al poder, abrió espacio a múltiples interrogantes acerca de la orientación que le daría el nuevo gobierno a la política exterior y de defensa; es decir cuánto cambio y cuánta continuidad habría respecto de las directrices que guiaron las políticas desarrolladas por los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, la coalición de centro-izquierda que gobernó a Chile en los últimos veinte años.

Los antecedentes que permitieran vislumbrar las orientaciones del gobierno de Sebastián Piñera al respecto eran pocos. Una fuente era el programa de gobierno, que contiene referencias muy genéricas y que, como sucedió también con los que presentaron los gobiernos de la Concertación, tiene una utilidad relativa al momento de analizar las políticas adelantadas.

Más útil resulta en cambio conocer la visión del mundo con la que el nuevo presidente llegó

al palacio de La Moneda, teniendo en cuenta el presidencialismo extremo que impera en Chile y el hecho de que el presidente de la república, por mandato constitucional, es el *conductor* de la política exterior del país. En este sentido, es ilustrativo el discurso del entonces candidato a la presidencia ante el Consejo Chileno de Relaciones Internacionales, el 27 de octubre de 2009. Una de las cosas que llamó la atención en esta, su principal intervención en materia de política mundial y regional, fue la ausencia de una reflexión sobre el mundo que Chile enfrentará en los próximos diez o quince años, los desafíos y oportunidades que ello implica y el perfil del posicionamiento internacional que su gobierno privilegiaría.

Por el contrario, el entonces candidato entró directamente en el análisis de materias específicas, sin un eje ordenador que permitiese inferir las prioridades y orientaciones que tendría la gestión de su gobierno. Comenzó haciendo mención general de los logros de los gobiernos de la Concertación en materia internacional, agregando que buscaría “profundizar la inserción internacional” ya alcanzada por Chile, pero evitando los “errores” cometidos durante ese periodo.

Entre ellos mencionó que, en ocasiones, la política había sido más “partidista o ideológica” que de Estado; habló de las “descoordinaciones” (*sic*) en el aparato público en materia de política exterior, en referencia a declaraciones sucesivas de otros ministros, en particular del área de la defensa, que incursionan en ámbitos que competen a la Cancillería; así como de los riesgos de que la política exterior se maneje en los “segundos pisos” –asesores presidenciales– y no por el instrumento competente en la materia, que es la Cancillería.

Junto a las clásicas referencias al respeto irrestricto de los tratados y al derecho internacional, a la necesidad de modernizar el Ministerio de Relaciones Exteriores y al desarrollo de una política activa de promoción de las pequeñas y medianas empresas en el comercio internacional, su discurso hizo énfasis en la importancia que tendrían durante su gobierno las relaciones vecinales y regionales, con América Latina, particularmente con Brasil. Este énfasis en la región representa un quiebre, al menos en el discurso, con las posiciones tradicionales que han tenido los sectores conservadores en Chile, hoy en el gobierno, de denostar a una región que había girado hacia la izquierda en la última década, y de privilegiar las relaciones con los grandes centros de poder mundial.

Sin embargo, las importantes inversiones y el comercio que Chile mantiene en el vecindario, los riesgos del aislamiento regional, la potencial conflictividad con sus dos vecinos del norte (Bolivia y Perú), y las incertidumbres que existen respecto al gobierno argentino, indujeron a una política regional más pragmática durante el primer año de la administración Piñera, que no siempre ha sido del agrado de los sectores más conservadores del nuevo gobierno.

Ya instalado en La Moneda, la primera oportunidad para conocer los lineamientos de su gobierno en el ámbito de las relaciones internacionales y la defensa fue el Mensaje a la nación que pronunció ante el Congreso el 21 de mayo de 2010. En esa oportunidad el mandatario tam-

poco entregó una visión de largo plazo sobre la estrategia internacional y regional que seguiría Chile bajo su mandato. La ausencia de un relato global en diversos aspectos ha llevado a algunos críticos a calificar la gestión actual como la de un gobierno de *episodios*, sin grandes directrices. Más bien, Piñera puso énfasis en aspectos específicos, como el fortalecimiento continuo de la capacidad disuasiva de las Fuerzas Armadas, destacando el papel cumplido por estas durante el terremoto del 27 de febrero de 2010. Anunció, además, la presentación de un proyecto que reemplazará la ley reservada del cobre por otro sistema de financiamiento plurianual, que garantice la estabilidad y los recursos necesarios para que las Fuerzas Armadas tengan los equipamientos necesarios para cumplir con su labor de proteger las fronteras; no obstante, durante 2010 no se materializó ninguna ley al respecto.

Agregó el presidente que “vamos a modernizar la carrera militar (...) y lo haremos en un contexto de transparencia y de búsqueda de homologación con nuestros países vecinos, porque nada más lejos del ánimo de nuestro país en este siglo XXI que iniciar una carrera armamentista o tener pretensiones expansionistas en nuestro continente”<sup>1</sup>. Este párrafo del discurso presidencial del 21 de mayo, fecha que precisamente conmemora el combate naval de Iquique con Perú, denota la preocupación constante de las autoridades actuales y las anteriores respecto a sectores que en países vecinos buscan posicionar la imagen de Chile como un país con ambiciones geopolíticas más allá de sus fronteras, para lo cual se apela al argumento recurrente del comparativamente alto gasto militar en que ha incurrido el país en esta última década. De aquí que el gobierno del presidente Piñera, siguiendo las políticas del anterior, insista en la necesidad de extender a la región la metodología utilizada desde hace ya algunos años por Chile y Argentina para medir comparativamente los gastos de defensa, proyecto que se encuentra ahora en el ámbito de trabajo del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) de la Unasur (Unión de Naciones Suramericanas), y que permitiría relativizar,

al menos, las acusaciones recibidas por Chile en este ámbito.

## 1. DEFENSA: UN MINISTERIO/SECTOR CON PROBLEMAS

Una de las mayores novedades del primer gabinete ministerial del presidente Piñera fue la inclusión como ministro de Defensa de Jaime Ravinet, antiguo militante de la Democracia Cristiana, principal partido de la oposición, quien al aceptar el cargo renunció a su partido. Ravinet fue alcalde de la municipalidad de Santiago durante varios periodos en los años noventa, y ministro de Vivienda y Defensa durante el gobierno del presidente Ricardo Lagos (2002-2006). Su integración al gabinete fue el único éxito del mandatario por incorporar a su gobierno a ex funcionarios o militantes de la Concertación, como parte de sus esfuerzos por presentar un gobierno de “unidad nacional”, creyendo que, al contar con una figura de este partido, “se profundizaría la aproximación al centro político que le permitió ganar la elección en enero”<sup>2</sup> de 2010. El fracaso de esta estrategia y la decisión de la Democracia Cristiana de mantenerse como un partido de oposición, llevó al abandono del discurso de gobierno de unidad nacional pocos meses después. Parte de esta estrategia tenía que ver con los desafíos de gobernar frente a una coalición que perdió el control gubernamental por un margen reducido, pero que sigue siendo mayoría en el Senado y en diversos municipios del país.

Por otra parte, la gestión del ministro Ravinet fue compleja desde su inicio y tanto la oposición como algunos sectores del propio gobierno consideraron que su labor durante 2010 tuvo “un gran número de desaciertos”. Ya desde antes del cambio de mando en el sector Defensa se evidenció una tensión velada entre el gobierno saliente y el entrante, por la designación del entonces comandante en jefe del Ejército en un puesto político<sup>3</sup>. En efecto, el ex comandante en jefe del Ejército, Óscar Izurieta, que dejó ese cargo el 10 de marzo de 2010, un día antes de que Sebastián

Piñera asumiera como presidente, fue designado vice ministro de Defensa. Además, el ex comandante en jefe de la Armada, Rodolfo Codina, que había dejado ese puesto el 18 de junio de 2009, se convirtió en el jefe de Gabinete del ministro Ravinet. Esto dio lugar a diversas críticas sobre una creciente remilitarización del aparato de la defensa, que se mantuvieron durante todo 2010.

A lo anterior se sumaron las críticas por las deficiencias que mostró la Armada con ocasión del terremoto y el tsunami del 27 de febrero; las denuncias por medio de un reportaje televisivo de irregularidades en el sistema de pensiones de las Fuerzas Armadas; y una serie de cuestionamientos que debió enfrentar el ministro Ravinet a finales del año, incluida una investigación de la Contraloría y un requerimiento del Consejo para la Transparencia por varios gastos en que había incurrido su ministerio. El caso más grave se refería a la compra, en 16 millones de dólares, de un puente mecano para reparar provisoriamente uno de los viaductos sobre el río Biobío, muy afectado por el terremoto, por el que se habría pagado un sobreprecio de dos millones de dólares. Otro fue la solicitud de compra de una casa para el jefe del comando conjunto de las Fuerzas Armadas, por un millón de dólares, objetada por la Contraloría.

Paralelamente, comenzó a conocerse que las relaciones de Ravinet con el presidente Piñera y con miembros relevantes del gabinete presidencial, en particular con su jefa, María Luisa Brahm, venían deteriorándose desde hacía meses. Algunos asesores presidenciales le cuestionaban que hubiera seguido manejando su cartera *como se hacía antes* –incluyendo mantener asesores del anterior gobierno–, y que nunca se hubiera acomodado al nuevo estilo y forma que la administración Piñera quería imponer en la cartera de Defensa.

Hacia finales de año la posición de Ravinet, ya políticamente muy debilitado, aislado y sin apoyo político, era insostenible, y su salida del gobierno se hacía cada vez más probable. El 13 de enero de 2011, luego de una fuerte conversación telefónica

ca con el residente Piñera, según algunas fuentes, decidió presentar su renuncia. En un gesto inédito, se la hizo llegar al ministro del Interior, Rodrigo Hinzpeter, mientras el presidente Piñera estaba fuera de Santiago. De paso, su renuncia apresuró el primer cambio de gabinete de la administración Piñera, que se concretó el 17 de enero, fecha que estaba reservada para celebrar el primer año del triunfo en las urnas de la actual coalición de gobierno. En su reemplazo fue designado el hasta entonces senador Andrés Allamand<sup>4</sup>.

## 2. EL PROBLEMA DEL GASTO MILITAR

Como señalamos, desde hace varios años Chile ha debido hacer frente a cuestionamientos por la magnitud de su gasto militar, que para algunos es sinónimo de carrera armamentista. Uno de los principales críticos en la región ha sido Perú, que desde hace un tiempo impulsa una campaña internacional de reducción de los gastos militares, con alusiones directas a lo que considera el excesivo gasto militar de Chile<sup>5</sup>.

Para muchos, estos cuestionamientos están avalados por cantidades como las que presenta el Stockholm International Peace Research Institute (Sipri) que, en su informe de principios de 2010, señala que entre 2005 y 2009 los gastos en defensa crecieron considerablemente en América del Sur. Chile aparece, junto a Venezuela y Brasil, como uno de los principales compradores de armamentos y como el país que posee el equipo bélico más avanzado y moderno de Latinoamérica<sup>6</sup>.

Como se sabe, esta capacidad adquisitiva está dada por los abundantes fondos que le aporta a las Fuerzas Armadas la ley reservada del cobre, que destina 10% de las ventas del metal a las instituciones armadas del país. Cabe anotar que en los últimos diez años el precio del cobre ha estado entre los más altos de la historia.

La respuesta de diversas autoridades en Chile es que estas cantidades parecen excesivas porque en ellas se incluyen no sólo lo que se destina a compra de armamentos y pertrechos militares,

sino lo que se gasta en seguridad ciudadana y policía, responsabilidades que dependen institucionalmente, a diferencia de otros países, del Ministerio de Defensa. En este presupuesto se incluye también lo que se destina a pensiones de los militares en retiro.

En este sentido, Chile ha insistido en que las adquisiciones militares desde 1990 hasta la fecha se enmarcan en un plan de modernización de sus Fuerzas Armadas, destinado a reemplazar equipamiento de tecnología obsoleta por unidades modernas. Además, con la excepción de la compra de carros blindados para transporte de infantería, el resto del equipamiento comprado es de segunda mano. Es el caso de los F-16 adquiridos por la Fuerza Aérea para reemplazar a los antiguos Mirage; de la Armada, que compró buques a Holanda y Gran Bretaña para sustituir destructores y fragatas de los años sesenta; y del Ejército, que reemplazó con los tanques Leopard carros de combate que tenían varias décadas de antigüedad. Técnicamente existe un argumento válido aquí, porque los materiales obsoletos son cada vez más difíciles y costosos de reparar y mantener, por lo que es mejor reemplazarlos.

Como una forma de responder a todos estos cuestionamientos, en enero de 2010 el gobierno chileno presentó una versión actualizada de su Libro de la defensa nacional. En la ceremonia, la entonces presidenta Michelle Bachelet (2006-2010) enfatizó en que esta publicación “es un acto de transparencia hacia nuestro país por un lado, y también hacia el mundo”, agregando que la política de defensa de Chile “se ha ido consolidando como una política de Estado de largo plazo, que cuenta con un apoyo transversal y suprapartidario”. Destacó que en el libro se reafirma que

Chile es un país amante de la paz, que nuestro país no tiene reivindicaciones sobre el territorio de ninguno de los países vecinos, y que sólo utilizará medios militares en legítima defensa, pero una defensa más eficaz, más eficiente e integrada en un esfuerzo de disuasión, y no de agresión. Que trabaja a favor de la cooperación y la integración regional, que vincula su seguridad y prosperidad a la estabilidad internacional<sup>7</sup>.

En este contexto, el anuncio hecho el 21 de mayo por el presidente Piñera, de que enviaría un proyecto de ley al Congreso para remplazar la ley reservada del cobre por otro sistema de financiamiento plurianual, fue valorado en los países vecinos como una señal de que Chile “descarta una política armamentista”<sup>8</sup>, y como “un mensaje tranquilizador a la Argentina y Perú, países con los que Chile mantiene pendiente una demarcación territorial y un diferendo marítimo, respectivamente”<sup>9</sup>.

A pesar de los anuncios del presidente Piñera, el proyecto no fue enviado al Congreso en el curso de 2010. A fin de superar esta dificultad, en enero de 2011 diputados y senadores de las Comisiones de Defensa de ambas Cámaras y el nuevo ministro de Defensa llegaron a un acuerdo para formar una comisión de trabajo en la que estén representados todos los partidos políticos, con el propósito de buscar un consenso que permita derogar esta ley y cambiarla por presupuestos plurianuales. Se espera que los trabajos de esta comisión culminen durante el primer semestre, con el envío del proyecto por parte del Ejecutivo, y que éste se tramite durante el segundo semestre de 2011<sup>10</sup>.

### 3. GRUPOS IRREGULARES Y SU IMPACTO EN LAS RELACIONES VECINALES

En Chile no existen graves problemas de seguridad pública relacionados con acciones de grupos irregulares; sólo en la región de la Araucanía ha habido tensiones con grupos de la etnia mapuche, que reivindican sus tierras ancestrales. Pero ciertas situaciones del pasado repercuten todavía en las relaciones bilaterales con países vecinos. Tal fue el caso de la reactivación del pedido de extradición de Galvarino Apablaza hecha por Chile a la justicia argentina en 2004, y que contaminó las relaciones con este país por varios meses durante 2010.

Apablaza fue uno de los fundadores del Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR), que impulsó la lucha armada contra la dictadura de Augusto

Pinochet (1973-1990) y está acusado de ser uno de los autores intelectuales del asesinato de Jaime Guzmán, senador e influyente figura del mundo conservador en Chile, ocurrido en abril de 1991. En junio de 2004, la justicia chilena extendió, por medio de la Interpol, una orden de captura internacional en su contra, y a finales de noviembre de ese mismo año fue detenido en Buenos Aires.

Luego de siete meses de proceso, a comienzos de julio de 2005 el juez Claudio Bonadío decidió no conceder la extradición, aduciendo que en Chile no se aseguraba el derecho de Apablaza a una legítima defensa y al debido proceso. El gobierno chileno apeló ante la Corte Suprema argentina, mientras que Apablaza solicitó al gobierno argentino el estatus de refugiado político. Ambas situaciones se mantuvieron sin variaciones hasta que, a comienzos de septiembre de 2010, uno de sus compañeros en la cúpula del FPMR, Mauricio Hernández Norambuena, quien actualmente cumple una condena de treinta años en una cárcel de Brasil por el secuestro de un empresario brasileño, reiteró en declaraciones a un medio chileno que la decisión de atentar contra el senador Guzmán fue tomada por la dirección nacional del FPMR, de la que Apablaza era integrante.

Con estos antecedentes el gobierno chileno consiguió que la Corte Suprema argentina retomara el caso y decidiera autorizar la extradición de Apablaza, pero sujeta a que el gobierno de la presidenta Cristina Fernández (2007-) resolviera la petición de asilo que él había hecho. El 30 de septiembre de 2010 se decidió otorgarle asilo político a Apablaza, eliminando la posibilidad de que fuera extraditado a Chile.

Aunque en medios oficiales argentinos se estimaba que por el asilo a Apablaza la relación bilateral “no se va a ver afectada”, atendiendo al hecho de que “con Piñera nos estamos llevando mejor de lo que podía esperarse”, ya que “es consciente de la importancia de un buen vínculo con Argentina para Chile”<sup>11</sup>, este episodio enturbió el conjunto de las relaciones entre Santiago y Buenos Aires durante el último cuatrimestre de 2010.



La primera consecuencia de la tirante situación entre Santiago y Buenos Aires se vivió con ocasión del viaje a Santiago de la presidenta Cristina Fernández, el 19 de septiembre, para participar en las fiestas del bicentenario de la independencia de Chile. Hasta último momento se temió que la visita no se haría. Finalmente ésta se hizo para “evitar una crisis con Chile” y “descomprimir” (*sic*) la situación, pero se redujo a cuatro horas<sup>12</sup>.

Conocida la resolución argentina, en Chile el tono predominante de las reacciones fue de molestia y rechazo. El senador de la UDI, partido de gobierno, y presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, Hernán Larraín, consideró que “obviamente es un gesto doloroso, inamistoso para Chile, que no va a pasar inadvertido”. El presidente de la Democracia Cristiana, senador Ignacio Walter, sostuvo que era “una verdadera provocación, pues supone que en Chile no existe un estado de derecho, un poder judicial independiente o instituciones que garanticen el debido proceso y los derechos de las personas”<sup>13</sup>.

El gobierno chileno llamó de inmediato a Santiago a su embajador en Buenos Aires, Adolfo Zaldívar, y canalizó su malestar por medio de una nota de protesta que el canciller Alfredo Moreno entregó en la sede de la Cancillería al embajador argentino, Ginés González. Aun cuando no dio detalles, insistió en que la administración Piñera “lamenta profundamente y no comparte en absoluto” la decisión de otorgar asilo político a Apablaza<sup>14</sup>. Para remarcar su malestar, la administración Piñera suspendió las reuniones bilaterales ya programadas para el último cuatrimestre del 2010, afectando de manera importante los avances y compromisos entre ambos países en materia internacionales y de defensa<sup>15</sup>.

Por otra parte, a finales de octubre la Policía chilena detuvo a Manuel Olate, en virtud de una orden de detención con fines de extradición emitida vía exhorto por el ministerio público de Colombia<sup>16</sup>, en el que se le imputaba tener vínculos con las Farc y ser el enlace del viaje de

ocho activistas mapuches, principal grupo indígena de Chile, de la Coordinadora Arauco Malleco (CAM) a la selva colombiana. Olate estuvo en febrero de 2008 en el campamento de las Farc en territorio ecuatoriano en que se encontraba *Raúl Reyes*, y que abandonó tres días antes del ataque del Ejército colombiano en que *Reyes* fuera abatido<sup>17</sup>. De esta visita quedaron almacenadas varias fotos en los computadores que se incautaron en el campamento.

Recibidos los antecedentes, el juicio para estudiar la extradición se inició a mediados de diciembre. La resolución del ministro de la Corte Suprema Sergio Muñoz, que sustanciaba el caso, se conoció a mediados de enero de 2011, y en ella decidió rechazar el pedido de extradición en contra de Olate y levantar todas las medidas cautelares que pesaban en su contra. Frente a esta resolución, el Ministerio Público chileno, en representación del gobierno colombiano, decidió apelar, recurso que debía resolverse durante el mes de marzo de 2011. En junio la justicia colombiana desistió de la solicitud de extradición, puesto que el fallo de la Corte Suprema que declaró ilegales las pruebas obtenidas por medio del computador de *Reyes* impedía usar esas evidencias para acusar y juzgar a Olate<sup>18</sup>.

Como un efecto colateral de este juicio, un grupo de parlamentarios de derecha presentó un proyecto de acuerdo para que la Cámara de Diputados declarara a las Farc como una organización terrorista, que fue aprobado<sup>19</sup>. El presidente colombiano, Juan Manuel Santos (2006-) agradeció esta declaración del legislativo chileno y dijo que “tiene una gran importancia y tiene un significado político”<sup>20</sup>.

#### 4. DESMINADO DE ÁREAS FRONTERIZAS

Uno de los problemas que tiene Chile, desde hace décadas, es la gran cantidad de minas antipersonales y antitanques sembradas en los años setenta en zonas fronterizas con Argentina, Bolivia y Perú, en momentos en los que se estuvo al borde de un conflicto bélico con Argentina. Chi-

le adhirió a la Convención de Ottawa y se comprometió a tener removidas todas las minas en marzo de 2012.

Durante 2010, las brigadas especializadas del Ejército chileno concluyeron el retiro y la destrucción de 3.300 minas antipersonal y 1.100 minas antitanques ubicadas en el sector de Tambo Quemado-Chungará, en la frontera con Bolivia, en lo que constituye una muestra de confianza mutua entre las dos naciones. El acta que declara terreno libre de minas a ese sector fue suscrita el 30 de julio de 2010 por los ministros de Defensa, Jaime Ravinet, de Chile, y Rubén Saavedra, de Bolivia, en una ceremonia que se realizó en la frontera entre ambos países. En esta área, ahora limpia de minas, se levantará un nuevo complejo fronterizo binacional<sup>21</sup>.

Un trabajo similar concluyó en tres áreas de Bahía Azul, en la isla Grande de Tierra del Fuego, y en la isla Hornos, donde unidades especializadas del Ejército y de la Armada detectaron y destruyeron 3.842 minas antipersonal y 1.844 antitanque. Las actas que declaran terreno libre de minas a estos sectores fueron suscritas a mediados de julio de 2010 por el ministro Jaime Ravinet<sup>22</sup>. De esta forma quedaron limpios varios sectores cercanos a la frontera con Argentina, que soportan un alto flujo vehicular, por cuanto son lugares de paso obligado para carga y pasajeros que van desde el continente hacia la provincia argentina de Tierra del Fuego.

A finales de noviembre de 2010, el ministro Ravinet encabezó la ceremonia de declaración de terrenos libres de minas correspondiente a campos minados ubicados en el Parque Nacional Llullaillaco y a dos áreas de peligro ubicadas en el valle de la Luna (San Pedro de Atacama), y en la ex oficina salitrera Chacabuco —en las cercanías de Sierra Gorda—, en la región de Antofagasta<sup>23</sup>.

## 5. LA DIMENSIÓN MULTILATERAL DE LA DEFENSA

A finales de noviembre de 2010, el ministro Ravinet viajó hasta Santa Cruz, Bolivia, para participar en el encuentro anual de las máximas autoridades de la defensa del continente. Allí respaldó la propuesta del secretario General de la OEA, José Miguel Inzulza, Argentina y Brasil, de reestructurar la Junta Interamericana de Defensa, y convertirla en un consejo especializado en asuntos de defensa de esa organización, “donde los países asuman su representación a través de los ministerios de Defensa y que sirva como secretaría permanente de esta Conferencia”<sup>24</sup>.

Previamente, Ravinet había participado en la Conferencia Fuerte de Copacabana, en Río de Janeiro. Allí sostuvo que en la región “tenemos la gran tarea de generar con transparencia y precisión técnica un sistema de información respecto del gasto” en defensa, lo que es una “tarea fundamental en la producción de confianza mutua y para estimular la cooperación regional”; también apoyó la creación de un dispositivo militar en la región, que tenga capacidad de enfrentar situaciones de emergencia complejas asociadas a una catástrofe natural. Cabe destacar que Chile, junto con Argentina, lidera un grupo de trabajo del Consejo de Defensa Sudamericano, que busca desarrollar una metodología de medición de los gastos de defensa de aplicación regional<sup>25</sup>.

Haití ha sido otra de las preocupaciones del nuevo gobierno en cuanto a la proyección internacional de la defensa se refiere. A finales de julio, el ministro Ravinet entregó al canciller Alfredo Moreno un informe respecto a la situación de este país luego del violento sismo de enero de 2010, elaborado por los Estados Mayores Conjuntos de Chile, Argentina y Brasil, y en el que proponen incrementar y ampliar el empleo de las unidades militares de ingenieros de los países integrantes de la Minustah, para que participen en las tareas de reconstrucción del país<sup>26</sup>.

Al respecto hay que agregar que en Chile hay una creciente presión, de sectores que provienen

del propio gobierno, para revisar y disminuir drásticamente la presencia militar chilena en Haití. Si bien la última renovación que autoriza la presencia de tropas chilenas fue aprobada sin contratiempos en el Congreso, existe una opinión creciente de que el formato de la presencia extranjera en ese país debe ser modificado a la brevedad, poniendo más énfasis en las dimensiones de reconstrucción requerida después de la devastación causada por el terremoto. El gobierno chileno buscará próximamente consensuar una propuesta de este tipo con sus pares de defensa de la Unasur.

Por otra parte, en septiembre de 2010 el ministro Ravinet viajó a Washington, en donde fue recibido por el secretario de Defensa de Estados Unidos, Robert Gates. Revisaron entonces distintos aspectos de la relación bilateral, intercambiaron puntos de vista acerca de la cooperación y ayuda humanitaria entre las Fuerzas Armadas de las Américas en casos de catástrofes; conversaron sobre la situación en Haití, y la posibilidad de ampliar el mandato a la Minustah para que pudiera participar en labores de reconstrucción. Además, examinaron la posibilidad de darle un uso más intensivo al Centro de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz en Chile (Cecopac), de manera que pudiera entrenar contingentes del resto de América para cumplir funciones de paz bajo el mandato de las Naciones Unidas<sup>27</sup>.

En octubre visitó Chile el ministro de Defensa de Uruguay, Luis Rosadilla. Se reunió con el ministro Ravinet, con quien analizó el fortalecimiento del trabajo bilateral y las operaciones de paz en las que participan ambos países. En la reunión participaron también los presidentes de las comisiones de Defensa de las Cámaras de Diputados de ambos países<sup>28</sup>. Cabe destacar que Chile y Uruguay tienen importantes contingentes en Haití y una experiencia internacional acumulada que puede ser útil para planificar una futura cooperación conjunta en otros escenarios donde se requieran tropas y asesores.

Por último, a comienzos de diciembre el ministro Ravinet viajó nuevamente a Estados Unidos.

Esta vez el motivo fue suscribir con el jefe del Departamento de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, Alain le Roy, el memorándum de entendimiento mediante el cual la fuerza binacional chileno-argentina Cruz del Sur quedó integrada oficialmente al Sistema de Fuerzas de Reserva para Operaciones de Paz del organismo. En este documento se estableció la estructura y los medios con que cuenta la Fuerza Cruz del Sur, así como las condiciones para su empleo<sup>29</sup>.

## 6. RELACIONES CON LA VECINDAD DEL NORTE

### 6.1 PERÚ

Durante los últimos años las relaciones entre Chile y Perú han estado atravesadas por la tensión que provocó la demanda por los límites marítimos presentada por el gobierno del presidente Alan García (2006-2011) ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya, en enero de 2008. Mientras desde Lima se hablaba de “encapsular” la demanda en la esfera jurídica, o de “cuerdas separadas” para mantener las relaciones políticas y comerciales fuera de la demanda en La Haya; en Chile se la consideró un asunto grave que afectaba al conjunto de las relaciones bilaterales. En la práctica, durante la administración de la presidenta Michelle Bachelet se congelaron casi todos los contactos de alto nivel, incluyendo la suspensión de los encuentros 2+2 (cancilleres y ministros de Defensa) entre ambos países.

La elección de Sebastián Piñera como nuevo presidente de Chile despertó en Perú numerosas expectativas de mejoramiento en el clima en que se desenvolvían las relaciones bilaterales, para encaminarlas definitivamente por la política de *cuerdas separadas*. Estas expectativas se acrecentaron luego de que Piñera dijera que “no vamos a congelar toda la relación con el Perú a la espera de lo que resuelva La Haya”, a días de haber resultado electo<sup>30</sup>, y se sancionaron oficialmente en el encuentro que el presidente de Chile y Alan García sostuvieron en Madrid, a mediados de mayo de 2010, adonde llegaron para asistir a

la sexta Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina, el Caribe y la Unión Europea (ALC-UE).

“Fue una reunión que ha rendido frutos. Hemos acordado descongelar las relaciones y reanimar los mecanismos que tenemos de integración bilateral, en todo orden de cosas, tanto como políticos, económicos, como sociales y en materia de defensa”, declaró el canciller peruano, José Antonio García Belaunde, luego de la reunión<sup>31</sup>. Esta decisión fue duramente criticada por la oposición, al estimar que debilita la posición chilena en el diferendo de La Haya y, además, sienta un precedente para otros países que pudiesen tener reclamaciones de límites o sentirse tentados a cuestionar tratados vigentes con Chile.

En el área de la defensa, las señales de que se abría un nuevo escenario con Perú comenzaron a producirse rápidamente. A comienzos de mayo se materializó el primer encuentro entre el entonces ministro de Defensa, Jaime Ravinet, y su homólogo peruano, Rafael Rey. El marco fue la segunda Reunión ordinaria de ministros de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) de la Unasur, que se desarrolló en Guayaquil. En la que fue calificada como una “distendida reunión”, conversaron acerca de la importancia que tiene para ambos países mejorar y estrechar sus relaciones bilaterales, a pesar de la controversia por los límites marítimos que se ventila en la Corte de La Haya; en la necesidad de incrementar la confianza mutua y generar transparencia en la homologación y cálculos de los gastos en defensa; retomar el diálogo mediante el mecanismo 2 + 2 suspendido desde que Perú presentara su demanda ante La Haya; y la posibilidad de una visita a Santiago del ministro Rey, junto con la reanudación de las reuniones entre los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas de ambos países<sup>32</sup>.

Este encuentro ayudó a distender el clima en que hasta ese momento se desenvolvían las relaciones bilaterales, con resultados inmediatos. A finales de ese mismo mes se concretó la visita del ministro Rey a Santiago, la primera de

un ministro de Defensa desde 2008. Dentro de su agenda estuvo una reunión con el presidente Piñera, que Rey calificó de “amena y grata”. Uno de los acuerdos fue seguir trabajando juntos en la homologación de los sistemas de medición de los gastos militares. En medios peruanos se consideró que la visita de Rey permitió “retomar la agenda de cooperación en materia de defensa”, y fue “una respuesta favorable a los gestos de acercamiento (hacia Perú) que ha mostrado” el presidente Piñera<sup>33</sup>.

A finales de julio se realizó en Lima una reunión técnica, en la que participaron funcionarios de los ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores, con la finalidad de seguir avanzando en las coordinaciones orientadas a la homologación de los mecanismos de medición de los gastos militares. Los resultados se conocieron por medio de una nota de prensa del Ministerio de Defensa peruano: “Nuestro país presentó a la delegación chilena un modelo *ad hoc* de medición estandarizada y transparente de gastos en defensa para ambos países, consistente en tres fases. La propuesta ha sido aceptada por ellos”. Las reacciones que este anuncio provocó en Lima quedaron registradas en la prensa: “Lo que parecía imposible hasta hace algunos años se hará realidad”, destacó *Perú 21*<sup>34</sup>.

Al mes siguiente fue Ravinet quien viajó a Lima. El objetivo era seguir dialogando con el ministro Rey en torno a la reactivación de la agenda conjunta ya definida. Además, acordaron formar un grupo de trabajo con el fin de preparar una fuerza de paz combinada que participe en las operaciones de paz de las Naciones Unidas, intercambiar información sobre las acciones de ambos países en materia de desminado humanitario en el marco de la Convención de Ottawa, y establecer “a la brevedad un sistema de apoyo mutuo para casos de desastres naturales”, que estará a cargo de las Fuerzas Armadas<sup>35</sup>.

La Conferencia de Defensa de las Américas realizada en Santa Cruz, Bolivia, ofreció la oportunidad para que se reunieran por primera vez el ministro Ravinet y el nuevo ministro de Defensa

peruano, Jaime Thorne, quien había reemplazado a Rafael Rey a mediados de septiembre. Según Thorne, en la conversación que sostuvieron hubo coincidencias en la necesidad de restablecer los mecanismos que mejoren la confianza entre ambos países<sup>36</sup>.

La reconstrucción de la confianza mutua entre Chile y Perú recibió en junio un importante impulso con la decisión del gobierno chileno de cederle a Perú su opción de compra de cinco helicópteros rusos Mi-17, que el gobierno peruano precisaba con urgencia para destinarlos a la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico en la selva peruana. Las posibilidades que tenía Perú de adquirir estas naves de otra forma eran muy escasas, ya que el *stock* estaba agotado debido a pedidos de fabricación hechos con antelación por otras naciones. En declaraciones a la prensa, el entonces ministro Rafael Rey saludó el “gesto de amistad” y “desprendimiento” del gobierno de Piñera y agradeció “al pueblo chileno por este acto de generosidad que tiene con nosotros. Y este caso concreto es una muestra del deseo que tiene Chile de mejorar sustancialmente las relaciones”<sup>37</sup>.

Ahora, cuánto durará este estado de cordialidad entre las máximas autoridades de ambos países, es difícil de predecir. En Chile existe la opinión, arraigada en muchos sectores, de que el presidente García es “errático y poco confiable”, lo que sumado al antichilenismo de algunos sectores influyentes en ese país, el clima preelectoral existente, y la inminencia del fallo de la Corte de La Haya a fines del 2012, hacen incierto pronosticar hasta cuándo se prolongará esta *tregua*, en una relación que siempre ha tenido altos y bajos. Por ahora, al menos, para el gobierno chileno hay un frente menos de tensión que cubrir, en un escenario donde las relaciones de vecindad para Chile han sido siempre complejas. Habrá que seguir la situación después de la posesión de Ollanta Humala como presidente de Perú.

## 6.2 BOLIVIA

Entre Chile y Bolivia continuaron las muestras de acercamiento y reforzamiento de la confianza mutua entre las Fuerzas Armadas de los dos países, en el contexto de la agenda de trece puntos que acordaron los presidentes Michelle Bachelet y Evo Morales (2006-2010; 2010-) en 2006. Este último, de hecho, tuvo cálidas y cordiales expresiones iniciales hacia el nuevo presidente chileno, a pesar de las distancias ideológicas entre ambos, y reiteró que el trabajo en el marco de la agenda ya referida continuaría sin interrupciones con el nuevo gobierno, que asumió el 11 de marzo de 2010.

En agosto, el jefe del Ejército de Bolivia, general Antonio Cueto, asistió en Chillán a las ceremonias por el 232º aniversario del nacimiento de Bernardo O’Higgins, héroe nacional de Chile. En esa oportunidad fue distinguido por el comandante en jefe del Ejército chileno, general Juan Miguel Fuente-Alba, con una réplica de la espada del Libertador. Ambos destacaron el fortalecimiento de “los lazos de paz e integración” entre los ejércitos de Chile y Bolivia<sup>38</sup>. Esta visita fue correspondida en noviembre por el general Fuente-Alba, invitado a participar en los actos de celebración del bicentenario de la creación del Ejército de Bolivia. Consultado acerca de las relaciones entre ambas instituciones, señaló que “los niveles de acercamiento, los niveles de estrechamiento de relaciones con el Ejército boliviano están en excelentes niveles”, y que el hecho de participar en esta celebración militar boliviana era una muestra de ello<sup>39</sup>.

A mediados de diciembre se vivió un episodio que tuvo algo de anecdótico, pero que también provocó un poco de ruido en las relaciones bilaterales. Medios de prensa chilenos denunciaron la existencia de un video en la página web oficial del Ejército boliviano que contenía referencias antichilenas; pero se “descartó” que esta situación pudiera crear algún problema en la reunión que al día siguiente sostendrían los presidentes Piñera y Morales en la Cumbre del Mercosur, que se realizó en Foz de Iguazú. El Ejército boliviano

retiró las imágenes de inmediato y, mediante un comunicado señaló que el video “fue alterado en su contenido original”, y “anunció la apertura de una investigación para dar con el autor de este hecho”. La controversia fue dada por superada luego de las conversaciones que sostuvieron los presidentes en Foz de Iguazú<sup>40</sup>.

Ahora, al igual que en el caso de Perú, es difícil pronosticar hasta cuándo se mantendrá este estado de cordialidad entre ambos países. La nueva constitución boliviana obliga a las autoridades de ese país, en 2011, a renunciar a todos los tratados que pueden ser agraviantes para Bolivia —el tratado de 1904 entre ambos países concede, de manera perpetua, los territorios adyacentes a la costa que Bolivia perdió en la guerra del Pacífico—; mientras en Chile no hay espacio político para una salida soberana al mar para ese país, que es lo que finalmente buscan los negociadores bolivianos en el marco de la agenda de trece puntos entre ambos países.

Chile está dispuesto a hacer concesiones importantes, pero la piedra de tope sigue ahí, y no se visualiza un escenario que pudiese cambiar esto en el futuro cercano. La popularidad y buena disposición del presidente Morales ha permitido que se dieran avances importantes en el trabajo de la agenda, pero los plazos se acercan, la popularidad no está garantizada, y la conferencia de la OEA, que tendrá lugar en Bolivia en el 2012, podría ser el escenario propicio para que Bolivia cambie la estrategia de negociación seguida hasta ahora. Otro escenario que se ve complejo para la diplomacia vecinal chilena en los meses que vienen y que, además, puede afectar los avances alcanzados en materia de defensa y, sobre todo, de seguridad interna, considerando que buena parte del tráfico de drogas y estupefacientes originados en Bolivia está buscando cada vez más rutas de salida a través de los puertos del norte de Chile.

## 7. CONCLUSIONES

El 2010 fue un año anómalo en Chile. El devastador terremoto del 27 de febrero cambió toda la agenda prevista por las nuevas autoridades. Por otra parte, la coalición que llegó al poder, después de muchos años fuera del gobierno, ha debido hacer el necesario aprendizaje en el complejo arte de gobernar. Se ha tratado entonces, básicamente, de un año de instalación, en el cual, en las áreas de defensa y política exterior, ha habido mucho de continuidad con las políticas seguidas por gobiernos anteriores, en parte, porque se trata de políticas de Estado que cuentan, en sus grandes lineamientos, con el apoyo transversal de todo el espectro político.

Esta continuidad de políticas se explica en el hecho de que el nuevo gobierno no llegó con un nuevo ‘relato’ —esto se repite en todas las áreas— respecto a cómo entiende el posicionamiento y papel de Chile en el escenario internacional y regional de esta década que comienza. Más bien, lo que hemos visto en este primer año de gobierno ha sido una estrategia pragmática y de análisis caso a caso, donde se busca una coexistencia razonable con regímenes que son percibidos como adversos en la región, mientras se estrechan lazos con gobiernos ideológicamente más afines, como los de Colombia y Perú.

Esta política resulta mucho más razonable que las tentaciones que hubo en algún momento —en algunos sectores más extremos de la coalición— de recrear un eje de países del Pacífico para contrarrestar la influencia de los países de la Alba en la región. Ello no sucedió, y es positivo que haya sido así, porque tal política, de haberse implementado, habría roto con la larga tradición de la política exterior chilena, de constituirse en puente y facilitador del diálogo entre actores regionales que tienen proyectos políticos antagónicos.

Por cierto, hay algunas acciones que sí denotan que en Chile gobierna hoy una coalición de derecha. El reconocimiento al régimen de Honduras luego del golpe de 2010, rompiendo así con una política mayoritaria de la Unasur; el

otorgamiento de asilo a disidentes cubanos; o la promoción de una cláusula democrática en la Unasur, enmarcada en un discurso sobre los abusos del poder ejecutivo en América Latina, constituyen gestos más para el consumo interno, pero no modifican el pragmatismo y la continuidad que, en lo grueso, ha seguido el nuevo gobierno en sus relaciones internacionales y de defensa.

Cabe destacar, por ejemplo, que la actual administración apoyó este año la ratificación parlamentaria del tratado de la Unasur, ha mantenido una relación razonable con el gobierno del presidente Hugo Chávez, evitó un mayor escalamiento de las tensiones con Argentina a propósito del caso Apablaza, y fue uno de los más activos en el apoyo al presidente de Ecuador frente a la asonada golpista ocurrida hace algunos meses: el presidente Piñera fue el primero en llegar a Quito para manifestar su solidaridad.

Ciertamente, la relación con Ecuador es de importancia crítica hoy para Chile, considerando que los tratados de 1952 y 1954 involucran también a este país, y son el principal argumento chileno para rechazar las pretensiones peruanas de modificar los límites marítimos existentes entre ambos países. Pero esto no desmerece lo señalado anteriormente porque, como se sabe, en política y diplomacia los intereses son los que al final dictan las conductas de los países.

En el ámbito de la defensa, por otra parte, Chile ha mantenido una estrecha cooperación con Estados Unidos, lo que permite a las Fuerzas Armadas acceder a cursos de formación, entrenamiento y manejo de tecnologías de punta, que son útiles para su perfeccionamiento profesional. Asimismo, el nuevo gobierno ha mantenido una línea de continuidad en cuanto a la participación en operaciones de paz —el mandato en Haití se renovó una vez más en 2010—, y también en lo referente a los trabajos en el marco del Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur, donde se ha compartido la experiencia avanzada con Argentina en el sistema de homologación de la medición del gasto militar.

Sin embargo, durante este año se avanzó poco en las reformas modernizadoras al Ministerio de Defensa, y los sectores críticos a la gestión del ex ministro Ravinet atribuyen a este factor un peso determinante en su salida del gabinete. Efectivamente, la primera tarea que tenían las nuevas autoridades era la implementación operativa de la nueva ley que regula a este sector. No obstante, los avances fueron más bien insignificantes en este periodo, por lo que la tarea queda para el nuevo ministro, Andrés Allamand, quien en sus primeras semanas de gestión se ha abocado de lleno a sacar adelante la implementación de las reformas hasta ahora postergadas, entre otras, una nueva ley de financiamiento para las Fuerzas Armadas; a actualizar la apreciación político-estratégica que Chile tiene del vecindario; a generar una nueva carrera militar; rediseñar la industria de la defensa; y a perfeccionar el trabajo del estado mayor conjunto de las Fuerzas Armadas, entre otros. Cabe agregar que el ministro Allamand tiene la ventaja de ser una personalidad influyente y con peso político propio en su sector, lo que facilitará las gestiones que emprenda en el proceso de materializar la modernización del Ministerio de Defensa.

En definitiva, en este primer año del nuevo gobierno lo que hemos visto, básicamente, es la continuidad de las políticas exteriores y de defensa desarrolladas por la coalición de centro-izquierda que gobernó Chile por veinte años: esto es, mantener una política de disuasión creíble en el ámbito militar, junto con una estrategia que busca la coexistencia y la convergencia de intereses con países vecinos y de la región, especialmente con aquellos con los cuales ha habido controversias históricas. Chile es un país abierto al mundo, con inversiones y un comercio significativo en la región. Su modelo de desarrollo requiere de un clima de confianza y estabilidad, algo que la diplomacia ha buscado asegurar, pero siempre respaldado por el *seguro* que implica tener unas Fuerzas Armadas altamente profesionales y bien equipadas.

Este diseño, en sus rasgos principales, no cambiará con el nuevo gobierno instalado en el

palacio de La Moneda, porque se trata de una política de Estado que ha madurado por largos años en Chile. Hasta ahora, las nuevas autoridades han tenido un entendimiento más que razonable con países de la región que tienen gobiernos de otro signo (Argentina, Brasil, Ecuador, Uruguay, Venezuela), algo que es importante mantener, porque el vecindario norte de Chile (Bolivia y Perú) presenta aspectos problemáticos que, como vemos, no han podido ser resueltos hasta ahora. Chile ha sido demandado por Perú en la Corte de La Haya, y el asunto del mar con Bolivia puede generar otra controversia en cualquier momento.

En este escenario, evitar los riesgos de un aislamiento regional y desarrollar relaciones constructivas con el vecindario, cuando sea posible, es un interés vital y permanente, porque la seguridad y la proyección económica de Chile dependen de ello. No hay, entonces, mucho margen para innovar, lo cual es positivo porque, al final, esto da “predictibilidad” a largo plazo a las relaciones que nuestro país mantiene con el vecindario.

## NOTAS

- 1 *La Tercera*. Santiago. 21 de mayo de 2010.
- 2 Ascanio Cavallo, columna en *Reportajes de La Tercera*. Santiago. 16 de enero de 2011.
- 3 Artículo en *El Mostrador*. 28 de enero de 2011.
- 4 “Crónica de una designación errada”. *La Tercera*. Santiago. 16 de enero de 2011.
- 5 En julio de 2009, el canciller peruano José Antonio García Belaunde declaró a la prensa: “Realmente llama la atención y preocupa el gasto en armamento que hace (Chile). Esto no significa que Chile esté generando una guerra fría, aunque la compra de material bélico sí es una incitación a una carrera armamentista” (Peru.com, 21 de julio de 2009).
- 6 Anuario del Sipri sobre gasto militar global, Estocolmo, 2009.
- 7 Declaraciones en la Universidad Andrés Bello, Programa de Estudios de Defensa.
- 8 *La República*. Lima. 22 de mayo de 2010.
- 9 *La Nación*. Buenos Aires. 22 de mayo de 2010.
- 10 *La Tercera*. Santiago. 26 de enero de 2011.
- 11 *Página/12*. Buenos Aires. 26 de septiembre de 2010.
- 12 *Clarín*. Buenos Aires. 18 de septiembre de 2010.
- 13 *La Tercera*. Santiago. 30 de septiembre de 2010.
- 14 *La Tercera*. Santiago. 4 de octubre de 2010.
- 15 *La Tercera*. Santiago. 7 de octubre de 2010.
- 16 Fiscalía General de la Nación.
- 17 *La Tercera*. Santiago. 30 de octubre de 2010.
- 18 *La Tercera*. Santiago, 17 de junio de 2011.
- 19 *La Tercera*. Santiago. 21 de diciembre de 2010.
- 20 *La Tercera*. Santiago. 23 de diciembre de 2010.
- 21 Comunicado de prensa de la Comisión Nacional de Desminado, 31 de julio de 2010.
- 22 Comunicado de prensa de la Comisión Nacional de Desminado, 13 de julio de 2010.
- 23 Comunicado de prensa de la Comisión Nacional de Desminado, 29 de noviembre de 2010.
- 24 *La Tercera*. Santiago. 22 de noviembre de 2010.
- 25 *La Tercera*. Santiago. 4 de noviembre de 2010.
- 26 Comunicado de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 29 de julio de 2010.
- 27 *La Tercera*. Santiago. 24 de septiembre de 2010.
- 28 *La Tercera*. Santiago. 29 de octubre de 2010.
- 29 *La Tercera*. Santiago. 8 de diciembre de 2010.
- 30 *La Nación*. Buenos Aires. 26 de enero de 2010.
- 31 Radio Programas del Perú, 16 de mayo de 2010.
- 32 *La Tercera*. Santiago. 6 de mayo de 2010.
- 33 *La Tercera*. Santiago. 28 de mayo de 2010; *Perú 21*. Lima. 29 de mayo de 2010; *Correo*, Perú, 29 de mayo de 2010.
- 34 *El Comercio*. Lima. 27 de julio de 2010; *Correo*. Lima. 27 de julio de 2010.
- 35 *La Tercera*. Santiago. 15 de agosto de 2010; *La República*. Lima. 17 de agosto de 2010.
- 36 *La República*. Lima. 30 de noviembre de 2010.
- 37 *Correo*, Perú, 12 de junio de 2010.
- 38 *Los Tiempos*. La Paz. 19 de agosto de 2010.
- 39 *Los Tiempos*. La Paz. 15 de noviembre de 2010.
- 40 *Los Tiempos*. La Paz. 17 de diciembre de 2010.



CAMBIOS Y CONTINUIDAD EN SEGURIDAD Y DEFENSA EN COLOMBIA DURANTE 2010:  
¿HACIA UN ESQUEMA DE TRANSICIÓN ENTRE LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA  
DE URIBE Y LA PROSPERIDAD DEMOCRÁTICA DE SANTOS?

---

SANDRA BORDA GUZMÁN

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es revisar y evaluar el desarrollo que en asuntos de seguridad y defensa vivió Colombia durante 2010, año en el que fueron evidentes los límites y los efectos colaterales de la política de seguridad democrática desarrollada durante los dos gobiernos del presidente Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010). Hacia el final de su mandato, en agosto de 2010, aun cuando era claro que el equilibrio de poder militar entre el Estado y la guerrilla se había alterado fundamentalmente a favor del primero, se consolidaron también los desafíos en el plano de la seguridad urbana y se delimitaron con más claridad las zonas del país en donde la seguridad democrática definitivamente no fue exitosa en desmantelar a las principales organizaciones insurgentes y criminales del país.

En el plano de los efectos colaterales de esa política, durante 2010 dos asuntos importantes desempeñaron un papel sustancial en la pérdida de credibilidad de dos entidades estatales relacionadas con la seguridad en Colombia: primero, las ejecuciones extrajudiciales, conocidas como *falsos positivos*, y llevadas a cabo por miembros

de las Fuerzas Armadas, y, segundo, las denominadas *chuzadas* o interceptaciones telefónicas ilegales adelantadas por miembros del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), la agencia de inteligencia dependiente de la presidencia de la república. Aun cuando los casos de *falsos positivos* se redujeron drásticamente durante 2009, en 2010 la asignación de responsabilidades y el inicio de procesos judiciales demostró ser un desafío para el poder judicial y para el Estado colombiano. En el caso de las *chuzadas*, poco a poco se demostró, y esta tendencia se consolidó a lo largo del primer trimestre de 2011, que dichas interceptaciones se llevaron a cabo como parte de una política diseñada desde los cargos más altos de esta agencia y no como resultado de decisiones aisladas. Los vínculos del DAS con la Casa de Nariño en la comisión de estos delitos aún no han sido establecidos con claridad<sup>1</sup> y el proceso enfrenta obstáculos adicionales por el asilo político otorgado por el gobierno del presidente Ricardo Martinelli (2009-), de Panamá, a su ex directora, María del Pilar Hurtado, pieza fundamental en el proceso de investigación sobre este asunto adelantado por la Fiscalía.

En el plano internacional prevalecen dos tendencias. De un lado, un cambio abrupto en los términos del relacionamiento con los países vecinos, gracias a la transición de la administración Uribe a la del presidente Juan Manuel Santos (7 de agosto de 2010-), caracterizada por la reconstrucción de los canales de comunicación diplomáticos tradicionales, el regreso a las negociaciones de bajo perfil y no públicas y el intento por reconstruir la confianza (Borda, 2010). Aun cuando es pronto para evaluar los resultados de esta transformación, en 2010 se dio un rápido proceso de *enfriamiento* de las tensiones entre Colombia y sus vecinos. De otro lado, los vínculos en materia de seguridad entre Colombia y su principal aliado, Estados Unidos, fueron adoptando también un perfil más bajo y la ayuda militar de ese país a Colombia continuó disminuyendo.

Para sustentar empíricamente las tendencias esbozadas y observar su comportamiento con más detalle, organicé este análisis en dos secciones: una que trata los asuntos de seguridad interna; y otra, en la que enfatizo en el desenvolvimiento de los asuntos de seguridad regional y hemisférica. El análisis interno contempla, para empezar, asuntos relacionados con el desempeño de las instituciones nacionales, subrayando dos problemas que han cobrado gran importancia durante los últimos años: las ejecuciones extrajudiciales o *falsos positivos*, en las que se han visto involucradas las Fuerzas Armadas –sobre todo el Ejército– y el Ministerio de Defensa Nacional; y el escándalo de las *chuzadas* o interceptaciones telefónicas ilegales, que involucra principalmente a funcionarios del DAS. Posteriormente, resumo el desarrollo de la lucha antiinsurgente y la lucha contra las drogas en 2010. Sintetizo luego los avances y retrocesos en materia de seguridad urbana. En la siguiente sección hago un seguimiento a la dinámica de la política exterior colombiana y sus relaciones internacionales en materia de seguridad, con énfasis en la agudización de la crisis con Venezuela y su posterior superación al inicio del gobierno del presidente Santos; además, reviso los vínculos bilaterales con otros países de la región, especialmente Brasil, Ecuador y Panamá. Esta sección

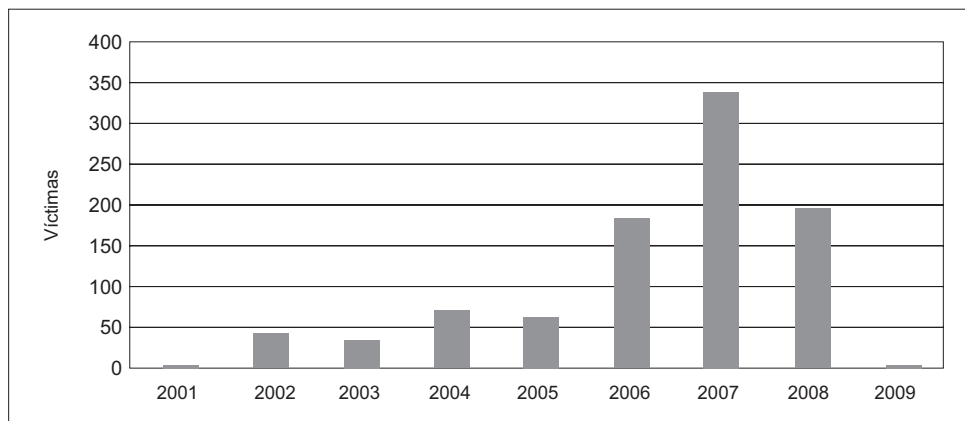
incluye también la descripción y el análisis de las transformaciones en el plano de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia en el asunto de la seguridad. Por último, las conclusiones presentan un balance de los logros y las fallas en la implementación de la política de seguridad democrática durante los ocho años del gobierno del presidente Uribe.

## 1. LOS DOS GRANDES ESCÁNDALOS INSTITUCIONALES: *FALSOS POSITIVOS* Y *CHUZADAS*

Durante 2010, dos agencias fundamentales para el mantenimiento de la seguridad en Colombia atravesaron por graves crisis, que aun cuando empezaron con anterioridad tuvieron desenvolvimientos claves ese año. El primer caso, el de los llamados *falsos positivos*, involucró directamente a miembros de las Fuerzas Armadas y generó cuestionamientos fuertes sobre el sistema de incentivos generado por la política de seguridad democrática dentro de la institución. El segundo, las denominadas *chuzadas* o interceptaciones telefónicas ilegales adelantadas por el DAS, aún es objeto de debate alrededor de la necesidad de reestructurar la principal agencia de inteligencia del país.

### 1.1 *FALSOS POSITIVOS*

Los *falsos positivos* son casos de ejecuciones extrajudiciales perpetradas por miembros de las Fuerzas Armadas. El objetivo de estas ejecuciones es hacer pasar a civiles asesinados por miembros del Ejército colombiano como guerrilleros muertos en combate. De esta forma, el Ejército puede *inflar* sus resultados militares en la guerra contra la insurgencia y, así, legitimar el elevado gasto público en seguridad. La gráfica 1 muestra el total de víctimas hasta septiembre de 2009. En la actualidad, la Fiscalía General de la Nación conduce dos mil trescientas veintiuna investigaciones por homicidios de este tipo cometidos por las fuerzas militares en los últimos veinticinco años.

GRÁFICA 1. TOTAL DE VÍCTIMAS DE LOS *FALSOS POSITIVOS*, 2001-2009

Fuente: Centro de Investigación y Educación Popular-Programa por la Paz (Cinep-PPP). Banco de datos de derechos humanos y violencia política, septiembre de 2009.

Aun cuando durante 2010 las ejecuciones extrajudiciales ya no fueron masivas, ese año hubo acontecimientos importantes en relación con los procesos judiciales que se iniciaron o que continuaron en contra de miembros de las Fuerzas Armadas vinculados con este escándalo.

Para empezar, durante la primera semana de enero se reanudó una de las audiencias en el caso de los llamados *falsos positivos*. El 7 de enero, diecisiete militares investigados por este caso fueron liberados por vencimiento de términos y ello llevó al Ministerio de Defensa Nacional, al defensor del Pueblo y al presidente a solicitar al poder judicial una acción más decidida para evitar la impunidad e impartir justicia a los autores de estas ejecuciones (*El Tiempo*, 2010d y 2010f). La Organización de las Naciones Unidas (ONU) también se mostró preocupada por el impacto y las repercusiones que la decisión de liberar a militares investigados pudiese tener sobre los otros mil doscientos casos de ejecuciones extrajudiciales que se encontraba investigando la Unidad Nacional de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación (*El Tiempo*, 2010e). Los militares liberados fueron trasladados a una unidad militar hasta que su situación jurídica se resolviera y, por orden del comandante de las Fuerzas Militares, general Freddy Padilla de León, no podrían ser asignados a misiones tácticas u opera-

tivas (*El Tiempo*, 2010g). En este escenario y ante la perspectiva de impunidad, las familias de las víctimas decidieron acudir a la Corte Penal Internacional (*El Tiempo*, 2010h).

Menos de una semana después, otros seis militares acusados por *falsos positivos* fueron liberados, de nuevo por vencimiento de términos. Los veintitrés liberados hacían parte de un grupo de más de cuarenta uniformados implicados en el llamado caso Soacha, localidad vecina a Bogotá, de donde desaparecieron y fueron asesinados una docena de jóvenes (*El Tiempo*, 2010j). Este hecho produjo una fuerte reacción de la opinión pública y los medios de comunicación nacionales dado que, además, se supo del trato especial y preferente que recibieron en la unidad militar, que incluyó tratamientos tipo spa y regalos variados para ellos y sus familias (*El Tiempo*, 2010o).

En abril, el gobierno anunció que hasta ese momento había ciento noventa y cuatro condenados por ejecuciones extrajudiciales, cincuenta y dos sentencias proferidas y setecientos ocho personas afrontaban juicios por este cargo en un total de ciento veintitrés casos. La Fiscalía General de la Nación recordó que doscientos dieciocho militares, entre ellos cinco coroneles, seis mayores, nueve capitanes y catorce tenientes, ya habían sido condenados en casos de *falsos posi-*

tivos y que tenía abiertos más de mil doscientos cuarenta procesos por este tipo de ejecuciones, procesos que en su totalidad daban cuenta de, al menos, dos mil trescientas dieciocho víctimas (*El Tiempo*, 2010an).

Un mes más tarde, en mayo, miembros de grupos paramilitares que operaban en el departamento del Meta liderados por *don Mario*, confesaron la existencia de una alianza con militares para llevar a cabo ejecuciones extrajudiciales. Ante una fiscal, *Chatarro* y *Julián*, dos ex comandantes paramilitares de los Llanos orientales, dijeron que los bloques Centauros y Héroes de los Llanos, al mando de Miguel Arroyave, habían entregado al Ejército decenas de ex paramilitares y civiles muertos, que posteriormente los uniformados habían presentado como bajas en combate. Señalaron que esta actividad hacía parte de una alianza que habrían pactado oficiales de la fuerza pública en el Meta, en especial del batallón 21, Vargas, para ejecutar civiles fuera de combate y hacer operaciones conjuntas contra la guerrilla. De esta forma, relató *Chatarro*, los militares mostraban resultados a sus superiores y garantizaban que el Ejército bajara la presión sobre las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) (*El Tiempo*, 2010aq). Sin embargo, estas declaraciones no tuvieron mayor trascendencia y no alteraron la lenta dinámica de los procesos judiciales en curso.

A comienzos de agosto, otros doce militares fueron detenidos por ejecuciones extrajudiciales, adscritos todos al batallón Batalla de Boyacá y sindicados también de los delitos de asociación para delinquir agravada y falsedad en documento público (*El Tiempo*, 2010bj). No obstante, al finalizar el año el resultado de este proceso aún era incierto.

## 1.2 LAS CHUZADAS

Las interceptaciones telefónicas ilegales o *chuzadas* se conocieron inicialmente en febrero de 2009, cuando el DAS, la agencia dedicada a los servicios de inteligencia estatal, se vio involu-

crado en un escándalo de grandes proporciones gracias a las denuncias de la revista *Semana*. Según esta, el organismo había estado interfiriendo las conversaciones telefónicas de periodistas, magistrados de la Corte Suprema de Justicia, miembros de ONG, miembros de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y políticos opuestos al gobierno del presidente Álvaro Uribe. Las revelaciones llevaron a la Fiscalía a empezar una investigación en la que se acusó formalmente a siete funcionarios del gobierno. Durante abril de 2010, la Fiscalía encontró pruebas que vinculaban a funcionarios de la Casa de Nariño con estas operaciones. La investigación, sin embargo, aún no ha arrojado resultados concluyentes.

A comienzos de 2010, el ex subdirector del DAS, José Miguel Narváez, y otros seis ex funcionarios de alto rango del área de inteligencia de la entidad fueron llamados a juicio por las *chuzadas*. La Fiscalía los acusó de concertar para cometer delitos en contra de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, organizaciones defensoras de derechos humanos, sus miembros, políticos, periodistas y personalidades caracterizados por haber ejercido algún tipo de oposición a la administración Uribe. Narváez, bajo la dirección de Jorge Noguera, creó el G-3, grupo que según la Fiscalía, “interceptó ilícitamente comunicaciones telefónicas, móviles y electrónicas de las víctimas, para lo que utilizó los equipos de la entidad y efectuó seguimientos igualmente arbitrarios” (*El Tiempo*, 2010p).

La última semana de febrero, el órgano judicial también le abrió pliego de cargos a Mario Aranguen, director de la Uiaf (Unidad Administrativa Especial de Información y Análisis Financiero, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público), por entregar datos reservados, y a María del Pilar Hurtado, ex directora del DAS, por ordenar seguimientos ilegales a personalidades (*El Tiempo*, 2010z). En abril, la jueza 32 penal de control de garantías ordenó medida de aseguramiento contra el ex subdirector de análisis de inteligencia, Gustavo Sierra, por los siguientes cargos:

1. Elaboración ilegal de tres carpetas: Paseo 1, Paseo 2 y Paseo 3, de un viaje de magistrados de la Corte Suprema, sin que hubiera sido ordenada por el juez natural de los magistrados, la comisión de acusaciones de la Cámara de Representantes.
2. Adelantar una investigación ilegal en notaría de los bienes del magistrado César Julio Copete y de su abogado, Ramiro Bejarano.
3. Elaboración ilegal de perfiles de los magistrados de la Corte como si se tratara de delincuentes.
4. Grabación y transcripción ilegal de sesiones reservadas de la Corte en las que se trataban asuntos de extradición y reelección, labor que se llevó a cabo mediante la infiltración de una alta fuente a la Corte.
5. Acciones ilícitas contra los senadores Piedad Córdoba y Gustavo Petro, como seguimientos ilegales, infiltración de actividades políticas, registros fotográficos de familiares y actividades de inteligencia a sus esquemas de seguridad (*El Tiempo*, 2010am).

A fines de mayo, Mario Aranguren, ex jefe de la Uiaf, fue detenido y encarcelado por la Fiscalía bajo los cargos de concierto para delinquir, abuso de autoridad y prevaricato, completando así diez ex funcionarios detenidos por las interceptaciones telefónicas ilegales (*El Tiempo*, 2010as).

A comienzos de julio, un juez de garantías le otorgó detención domiciliaria al ex subdirector de análisis y operaciones de la Uiaf, Luis Eduardo Daza, procesado también por los delitos de concierto para delinquir, prevaricato y abuso de autoridad, al igual que Aranguren (*El Tiempo*, 2010ax); y a finales del mismo mes el ex jefe de inteligencia del DAS, Fernando Tabares, confirmó que la Corte Suprema sí había sido objeto de seguimientos por parte de esa entidad. Tabares buscó que la Fiscalía le concediera el principio de oportunidad, beneficio legal que puede llegar a la suspensión de un proceso penal a cambio de colaboración con la justicia. Según él, en una reunión realizada en un club de Bogotá en septiembre de 2007, el secretario general de Presidencia,

Bernardo Moreno, les dijo a él y a la entonces directora Hurtado que “el interés del presidente era que el DAS lo mantuviera informado sobre cuatro temas (*sic*): la Corte, la senadora Piedad Córdoba, el senador Gustavo Petro y el periodista Daniel Coronell”. Tabares declaró que a los tres primeros personajes se les hicieron seguimientos (*El Tiempo*, 2010bf).

Mientras un juez decidía si la ex directora de operaciones del DAS, Martha Leal, obtenía o no el principio de oportunidad –el cese del proceso penal a cambio de información– que había acordado con la Fiscalía, la Procuraduría General de la Nación le formuló pliego de cargos por su presunta participación en las *chuzadas*. La acusación disciplinaria afectó a otros cinco ex funcionarios: Enrique Ariza, ex director de inteligencia; Jorge Rubiano, coordinador del G-3; Giancarlo Auqué de Silvestri, ex secretario general; Teresa Guzmán, ex coordinadora de recursos tecnológicos; y José García, ex jefe de la subdirección de desarrollo tecnológico (*El Tiempo*, 2010bw).

El 12 de octubre de 2010 la comisión de acusaciones de la Cámara de Representantes decidió abrir una investigación formal al ya ex presidente Uribe por los presuntos seguimientos ilegales contra magistrados, miembros de la oposición y periodistas. Unos días antes, el 4 de octubre, la Procuraduría destituyó e inhabilitó por dieciocho años para ejercer cargos públicos a Bernardo Moreno, ex secretario general del presidente Uribe, y por veinte años a Jorge Noguera, dieciocho años a María del Pilar Hurtado y ocho meses a Andrés Peñate, ex directores del DAS con diversos grados de responsabilidad en el escándalo de las *chuzadas* (*El Tiempo*, 2010cj). Este último fue tal vez el desarrollo más importante frente al caso aunque, hasta ahora, no se ha podido establecer la responsabilidad formal del presidente o de otros miembros de la Casa de Nariño en estas interceptaciones telefónicas. De hecho, el ex presidente Uribe ha contribuido a obstaculizar la investigación en la medida en que, por ejemplo, facilitó el otorgamiento de asilo político a la ex directora Hurtado en Panamá, siendo ella una persona clave en el proceso y que se cree conoce

de primera mano los vínculos entre la Casa de Nariño y los informantes del DAS en este caso.

### 1.3 OTROS DESARROLLOS INSTITUCIONALES

En sus esfuerzos por proteger y fortalecer a las fuerzas armadas en su lucha contra la insurgencia, la administración Uribe inició un proceso para otorgarles una suerte de blindaje que les devuelva lo que ellas consideran garantías en asuntos como los límites del fuero, la responsabilidad de los mandos por conductas de sus subalternos y los actos del servicio. El primer objetivo que expuso el Ministerio de Defensa Nacional fue el de impulsar la acción de nulidad –interpuesta ante el Consejo de Estado– para dejar sin efecto el convenio que le permite a la Fiscalía asumir las investigaciones por delitos cometidos por uniformados y decidir si las asume la justicia ordinaria o la militar. Las funciones asignadas al Ejército y la Policía fueron otro de los puntos para legislar. El propósito fue, además, excluir al Ejército de las acciones urbanas y restringir su acción al área rural (*El Tiempo*, 2010au). Ninguna de estas decisiones tuvo avances durante 2010.

Finalmente, el aparato de seguridad nacional e internacional del Estado, a partir de la administración Santos, estará coordinado por el nuevo Consejo de Seguridad Nacional, un organismo a cargo del cual se nombró al ex viceministro de Defensa, Sergio Jaramillo. El Consejo de Seguridad Nacional estará encabezado por el presidente y de él harán parte los ministros de Defensa y Relaciones Exteriores, “muy al estilo del asesor de seguridad nacional en Estados Unidos”, copiando “algunas de las formas que operan esa asesoría de seguridad nacional en” ese país (*El Tiempo*, 2010ce). Santos anunció también la creación de la Alta Consejería para la Convivencia Ciudadana, a cargo de la cual está Francisco José Lloreda.

## 2. LA LUCHA ANTI INSURGENTE DURANTE 2010

El inicio del año se caracterizó por la continuidad de la política de seguridad democrática diseñada e implementada durante las dos administraciones del presidente Uribe. Como muestra de ello, el 1 de enero el Ejército y la Fuerza Aérea intensificaron sus esfuerzos para combatir al Bloque Oriental de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) en las estribaciones de la serranía de la Macarena y la zona selvática de Vista Hermosa en el departamento del Meta, con un saldo parcial de dieciocho guerrilleros muertos. Esta ofensiva hizo parte del intento por ubicar a los responsables de la muerte del gobernador de Caquetá, Luis Francisco Cuéllar, secuestrado y asesinado el 22 de diciembre de 2009 en Florencia, capital de ese departamento.

A principios de año también, el ejército presentó el balance de sus acciones militares de 2009, reportando la muerte de quinientos siete subversivos y la neutralización –incluyendo capturas y desmovilizaciones– de dos mil ochocientos cuarenta y cuatro insurgentes. Según la institución, la lista de capturas y bajas en combate durante 2009 incluye siete mil quinientos veintidós guerrilleros, integrantes de bandas emergentes, narcotraficantes y delincuentes comunes (*El Tiempo*, 2010a).

Sin embargo, sólo dos días después del reporte de las Fuerzas Armadas, la Corporación Nuevo Arco Iris hizo pública una investigación según la cual, a pesar de que los gastos en seguridad y defensa se incrementaron, pasando de 3,6% del producto interno bruto (PIB) en 2002 a más de 5% en 2009 (Corporación Nuevo Arco Iris, 2010); de que Colombia tiene un ejército casi tan grande como el de Brasil, con poco menos de un cuarto de su población; de que el total de la fuerza pública pasó de 260.000 efectivos en 2002 a 445.000 en 2009; y de que entre 2002 y 2010 casi se han duplicado los recursos destinados a seguridad y defensa –\$11,3 billones frente a \$21,1 billones–, los colombianos no gozan hoy de una convivencia pacífica. Los homicidios en ciudades, el desplazamiento forzado –5’500.000 hectá-

reas despojadas a los habitantes del campo–, las ejecuciones extrajudiciales y las desapariciones así lo demuestran (*El Tiempo*, 2010b).

También durante la última semana de enero se reportó el rearme de al menos quinientos hombres del Ejército de Liberación Nacional (ELN) en selvas chocoanas y hasta límites con los departamentos del Valle del Cauca y Antioquia. Fue posible establecer que este grupo subsidia sus operaciones con el cuidado de los cultivos de coca, de los corredores fluviales y con la extorsión y cobro de cuotas a los mineros de la zona (*El Tiempo*, 2010k). Por esa misma época se reveló igualmente que esos miembros del ELN suscribieron un pacto político-militar con las Farc, en noviembre de 2009, en el que acordaron cesar los enfrentamientos entre ellos y romper formalmente cualquier contacto con el gobierno. El acuerdo, sin embargo, no contempló la fusión de las estructuras delincuenciales, por lo que, en materia financiera, cada uno se comprometió a seguir secuestrando, traficando y extorsionando en las zonas geográficas que comparten (*El Tiempo*, 2010n).

A mediados de febrero el gobierno anunció la creación de una estructura investigativa exclusiva integrada por el DAS, el CTI (Cuerpo Técnico de Investigaciones, de la Fiscalía General de la Nación), la Policía e inteligencia militar, para dismantelar milicias de la guerrilla. Esta decisión se tomó después de una incursión guerrillera en el departamento de Cauca que dejó una torre de comunicaciones de telefonía celular derribada, daños al techo de un hospital y a tres viviendas, además de dos personas heridas y un helicóptero del ejército impactado e inmovilizado. La arremetida de las Farc empezó un viernes en la noche en los municipios de Jambaló y Cajibío, y se concentró luego en el de Caldono –todos del Cauca–, donde se presentaron los mayores combates (*El Tiempo*, 2010y).

A pesar de estos ataques, en algunos lugares del país los avances en contra de la insurgencia armada se mantuvieron, como en el departamento de Cundinamarca, en donde de dieciocho frentes subversivos se pasó a la ausencia total de

presencia guerrillera. El ex comandante de las Fuerzas Militares, general (r) Jorge Enrique Mora, asesor de seguridad de la gobernación, aseguró que esta región del país se encuentra prácticamente blindada frente a la presencia guerrillera (*El Tiempo*, 2010ag).

Con el objeto de continuar este tipo de avances de la política de seguridad democrática en una zona en donde su implementación ha sido más compleja y sus resultados menos contundentes, en mayo el Ejército anunció la creación de otro batallón de alta montaña. El objetivo es frenar los ataques de las Farc en el Cauca, mediante la conformación de un batallón con cerca de un millar de miembros de las fuerzas militares y que se instalaría en el municipio de Jambaló. Con esta medida el gobierno pretende neutralizar los hostigamientos y reforzar la búsqueda de los jefes de las Farc que lideran los bloques que llevan a cabo esos ataques. Para ese grupo la zona es neurálgica en términos estratégicos, en tanto constituye un corredor logístico de movilidad para el narcotráfico y las finanzas del Secretariado, y una retaguardia de *Alfonso Cano*, su comandante. Hasta el momento de la creación del batallón (mayo de 2010) ese grupo guerrillero acometió ataques que habían dejado un saldo final de ocho policías, tres militares y doce civiles muertos, y que demostraron la gravedad de la situación de seguridad que afronta el departamento (*El Tiempo*, 2010, ar).

La Corporación Nuevo Arco Iris reportó que entre enero y mayo de 2010 hubo ochenta y ocho acciones bélicas, incluyendo hostigamientos, ataques y emboscadas, y se detonaron treinta y seis campos minados. A mayo de 2009 había habido ciento veinte acciones de este mismo tipo. Además, Acción Social reportó que en la segunda semana de mayo de 2010 había atendido a seiscientas sesenta y cinco personas de Toribío y Caloto, que tuvieron que salir desplazadas de estos municipios caucanos como resultado de los combates. Las dificultades para controlar los pasos de la alta montaña –el Cauca es uno de los corredores que conectan el Pacífico con el centro del país–, la desconfianza de la población indígena hacia la fuerza

pública y la presencia de cultivos ilícitos minan la seguridad en este departamento (*El Tiempo*, 2010ar).

En agosto y con la promesa de darle continuidad a la política de seguridad democrática, Juan Manuel Santos asumió la presidencia de Colombia. En una de sus primeras declaraciones dejó en claro su posición frente a las posibilidades de un diálogo con los grupos insurgentes. “A los grupos armados ilegales que invocan razones políticas y hoy hablan otra vez de diálogo y negociación, les digo que mi gobierno estará abierto a cualquier conversación que busque la erradicación de la violencia y la construcción de una sociedad más próspera, equitativa y justa”. Pero advirtió que hay unas “premisas inalterables” para llegar a ese punto: “La renuncia a las armas, al secuestro, al narcotráfico, a la extorsión y a la intimidación” (*El Tiempo*, 2010bk). Como complemento de esta posición y después de su primera reunión con los altos mandos del Ejército y la Policía, el nuevo gobierno desautorizó cualquier iniciativa individual, nacional o externa, para una posible negociación de paz con grupos al margen de la ley (*El Tiempo*, 2010bm).

Justo una semana después de su posesión, un carro bomba fue detonado en horas de la madrugada frente al edificio donde funcionan Caracol—una de las cadenas de radio y televisión más importantes en Colombia—y la agencia de noticias EFE, con saldo de treinta y seis personas heridas y cuantiosas pérdidas materiales (*El Tiempo*, 2010bp). En la medida en que las Farc han abandonado parcialmente este tipo de ataques urbanos, en varios sectores de la opinión pública se sugirió la posibilidad de que el ataque hubiese sido efectuado por sectores oscuros de la derecha colombiana que deseaban polarizar al gobierno y alejarlo de la alternativa de la negociación con la insurgencia. A la fecha, las autoridades no han identificado con claridad a los responsables directos o intelectuales de estos ataques.

Durante la primera semana de septiembre las Farc hicieron sentir su presencia militar al nuevo gobierno con una emboscada en la que perecieron

catorce policías en el departamento de Caquetá, en el suroriente del país. Ese mismo mes, otros tres uniformados perdieron la vida en ataques de este grupo guerrillero cerca de las fronteras con Ecuador y Venezuela (*El Tiempo*, 2010bz). Tras esta demostración, las Farc anunciaron su deseo de iniciar diálogos sin condicionamientos con el gobierno. Según un comunicado del grupo armado, “lo que el presidente (Santos) está exigiendo para conversar deberá ser el resultado de un acuerdo de paz y no la condición previa al diálogo” (*El Tiempo*, 2010cg).

Todo este intercambio sobre las posibilidades y las condiciones para el diálogo entre el Estado y los insurgentes se dio en medio de la continuación del conflicto armado. A comienzos de septiembre también se produjo un ataque en Doncello, Caquetá, que dejó catorce policías muertos; y esa misma semana cinco militares más perecieron en un ataque del ELN (*El Tiempo*, 2010ca) contra la base del Escuadrón de Carabineros de la Policía, en el municipio de Santacruz, al occidente del departamento de Nariño (*El Tiempo*, 2010cb). No obstante, antes de terminar el año el gobierno asestó uno de los golpes militares más duros a las Farc: a finales de septiembre el ala dura o militarista del grupo sufrió una pérdida incalculable cuando las Fuerzas Armadas dieron de baja al *Mono Jojoy*, comandante del Bloque Oriental y el segundo en comando de esta organización después de *Alfonso Cano*.

Finalmente, el gobierno del presidente Santos se comprometió a continuar con el trámite en el Congreso de la ley de tierras, pese al asesinato de otro de los líderes del movimiento que agrupa a los desplazados por la acción de grupos paramilitares: Hernando Pérez, líder de la Asociación de Víctimas para la Restitución de Tierras y Bienes (Asovirestibi), que reúne a unas mil familias desalojadas de sus predios en la zona bananera de Urabá, en el departamento de Antioquia. Sin embargo, la restitución de tierras y la resistencia a la misma por parte de movimientos armados ilegales que no hicieron parte del fallido proceso de paz durante la administración Uribe, prometen ser uno de los grandes desafíos que deberá



enfrentar el gobierno nacional durante 2011, y para la consolidación de la paz en zonas del país donde los grupos paramilitares tuvieron una presencia económica y política indiscutible (*El Tiempo*, 2010cf). Al iniciarse este año, los asesinatos de líderes comunales que han hecho parte del proceso de restitución de tierras continuaron<sup>2</sup>.

### 3. LA LUCHA CONTRA LAS DROGAS DURANTE 2010

El año empezó con la presentación de balances sobre los resultados de esta lucha durante 2009, año en el que según el Ejército se erradicaron manualmente 33.224 hectáreas de coca y hubo apoyo terrestre para la erradicación de otras 94.000 (*El Tiempo*, 2010a).

En el plano de la interdicción marítima se anunció que la lucha contra las drogas en los mares estaría a cargo de la Escuela de Interdicción Marítima, cuya sede está en Cartagena, y del llamado “tanque” de pensamiento para el problema del narcotráfico en el mar, una iniciativa en la que están comprometidos también los países de Centroamérica y el Caribe. El objetivo inicial es crear conciencia entre las autoridades sobre el riesgo que el narcotráfico está representando en las zonas marítimas, por donde transita ahora casi 90% de la droga que llega a las calles de Estados Unidos y Europa. Se trata de una iniciativa colombiana que se implementará mediante acuerdos binacionales y creando centros de pensamiento destinados a reflexionar sobre la problemática del narcotráfico en el mar. En 2009, la Armada logró resultados importantes: de las 206 toneladas que se incautaron, 97,4 fueron decomisadas por ella (*El Tiempo*, 2010bi).

Finalmente y también en el plano de la interdicción, el gobierno del presidente Santos anunció que la erradicación de cultivos ilícitos en Putumayo se reactivaría. El ministro de Defensa Nacional, Rodrigo Rivera, hizo saber durante un consejo de seguridad en Puerto Asís que estaba prevista una reunión para iniciar la reactivación

definitiva de la erradicación antes de finalizar 2010 (*El Tiempo*, 2010bx). Después de eso no ha habido más noticias sobre este asunto.

### 4. LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL CONFLICTO, SEGURIDAD Y DEFENSA

#### 4.1 LAS RELACIONES CON LOS VECINOS: VENEZUELA

El año 2010 comenzó con un esfuerzo por asegurar la zona fronteriza con Venezuela, con nuevas embarcaciones fluviales en el río Arauca, tripuladas por oficiales, suboficiales e infantes de marina. El objetivo era, según lo señaló el comandante de la Brigada XVIII del Ejército, “neutralizar a los grupos al margen de la ley que diariamente burlan las operaciones militares y cruzan la frontera, así como mantener un bloqueo total a estos subversivos que comenten sus fechorías en Arauca y pasan el río Arauca y se refugian en la hermana República de Venezuela” (*El Tiempo*, 2010c).

A pesar de este esfuerzo por asegurar la zona fronteriza, durante el primer semestre del año las tensiones entre Colombia y Venezuela siguieron incrementándose. Durante los últimos días de enero, el entonces ministro de Defensa colombiano, Gabriel Silva, denunció que un helicóptero de las Fuerza Armada de Venezuela había violado los límites fronterizos y sobrevolado la ciudad de Arauca en inmediaciones de la Brigada XVIII. El canciller venezolano, Nicolás Maduro, negó inmediatamente la incursión y acusó al gobierno colombiano de adelantar una

campaña sucia, brutal, de odio contra el pueblo de Venezuela, contra el presidente (Hugo Chávez), para incitar sentimientos de desprecio contra nuestro país, en el marco de una política que pretende iniciar un conjunto de eventos para justificar hechos violentos, para violentar la paz en nuestra frontera (*El Tiempo*, 2010s).

A comienzos de marzo se dio a conocer información adicional sobre supuestos vínculos entre la organización vasca ETA (Euskadi Ta Askatasuna), las Farc y el gobierno venezolano, que

contribuyó a acrecentar las tensiones entre ambos países (*El Tiempo*, 2010ac).

A comienzos de abril el presidente Chávez (1999-2001; 2001-2007; 2007-) recibió la visita del primer ministro ruso, Vladimir Putin, con el que formalizó un acuerdo de explotación conjunta de petróleo y la entrega de cuatro helicópteros rusos Mi-17, que completaron el lote de treinta y ocho comprado en 2006. A esa reunión se sumó también el presidente boliviano Evo Morales. En la misma época, el canciller colombiano anunció su viaje a Rusia para preparar la visita del presidente Uribe a ese país, y Hu Jintao anunció su visita a Brasil para asistir a una cumbre de los Brics (Brasil, Rusia, India y China), Venezuela y Chile (EFE-AFP, 2010). Sólo unos días después, el subsecretario de Defensa de Estados Unidos, Frank Mora, mostró la preocupación de su gobierno por la carrera armamentista que el gobierno venezolano pudiese estar emprendiendo gracias a su alianza estratégica con Rusia (Gómez Maseri, 2010b).

Otro motivo de agudización de la crisis bilateral fue la detención de seis ciudadanos colombianos por parte de la Guardia Nacional venezolana en la zona fronteriza entre ambos países. Ante esta situación, el gobierno colombiano pidió a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) medidas cautelares para evitar “daños irreparables” a la vida de los colombianos (*El Tiempo*, 2010aj).

A finales de abril se incrementaron en número e intensidad las declaraciones del presidente venezolano en relación con la campaña presidencial colombiana. El presidente Chávez declaró, refiriéndose al candidato Juan Manuel Santos, que “este señor es un mafioso (...) si el señor Santos por desgracia es electo presidente de Colombia, bueno eso se convierte en una amenaza no sólo para Venezuela sino para medio continente”, a lo que el presidente Uribe respondió de inmediato pidiendo al gobierno venezolano que no interfiriera en el proceso electoral colombiano (*El Tiempo*, 2010ap). Dichas declaraciones continuaron, junto con el proceso de rearme por

parte de Venezuela. Para citar sólo una instancia, al inicio de junio el presidente Chávez anunció la compra de dieciocho aviones de combate chinos por 82 millones de dólares. Según *El Tiempo*, el mandatario había manifestado antes que pretendía adquirir una flota de cuarenta aviones. Hasta ese entonces Venezuela había gastado alrededor de 5.000 millones de dólares en la compra a Rusia de veinticuatro cazas Sukhoi, 100.000 fusiles de asalto Kalashnikov AK-103, decenas de tanques y helicópteros (*El Tiempo*, 2010at).

Sin embargo, y en plena campaña presidencial, el futuro presidente Santos continuó intentando bajarle el tono a las declaraciones, acercarse a Venezuela y disipar los temores que generaba la posibilidad de continuismo y eventual empeoramiento de las relaciones con Venezuela simbolizados por su candidatura. El entonces candidato afirmó: “por qué no restablecer el diálogo para ver cómo, por ejemplo, podemos resolver el problema que hoy está sobre la mesa, de la presencia de terroristas en territorio venezolano” (*El Tiempo*, 2010ba).

Mientras el presidente Chávez descartaba su presencia en Bogotá en la posesión del presidente Juan Manuel Santos el 7 de agosto, y hablaba de la posibilidad de “romper relaciones” con Colombia, el gobierno del presidente Álvaro Uribe decidió, en la última y más polémica decisión en el frente de las relaciones con el vecino país, llevar a la Organización de los Estados Americanos (OEA) sus denuncias sobre la presencia de al menos cinco jefes de las Farc y uno del ELN en Venezuela. Según la inteligencia colombiana, en territorio venezolano se encontraban Iván Márquez, Rodrigo Granda, Timochenco, Granobles y Jesús Santrich, jefes de las Farc, así como Pablito, del ELN (*El Tiempo*, 2010bb y 2010bc).

Por esta razón, el gobierno de Colombia solicitó a la OEA convocar, a la brevedad posible, una sesión extraordinaria pública (*El Tiempo*, 2010be) del Consejo Permanente, para examinar la presencia de estos miembros de la insurgencia colombiana en territorio venezolano. La solicitud, según el mismo gobierno, estuvo “antecedida

por innumerables esfuerzos fallidos para la solución de este grave problema a través del diálogo directo con Venezuela y de las ocasiones en las que se ha comunicado esta situación a la OEA y a su secretario General”. El anuncio se produjo luego de que el gobierno del vecino país llamara a consultas a su embajador en Bogotá, Gustavo Márquez, tras las denuncias de Colombia sobre la presencia de jefes guerrilleros en territorio venezolano (*El Tiempo*, 2010bc). Entre las pruebas que dio a conocer el gobierno colombiano en la sesión extraordinaria de la OEA se encontraban las coordenadas N10° 40' 41" y W72° 32' 3", que el ministro de Defensa colombiano le había entregado a directores y representantes de los medios de comunicación en Bogotá días antes, junto con la foto aérea del sitio: un campamento enclavado en una zona montañosa selvática en Villa del Rosario. En ese sitio, según el Ministerio de Defensa Nacional, estaban concentrados cuarenta y cinco hombres del bloque Caribe de la guerrilla, la guardia personal de Iván Márquez. En dichas fotos aparecía también su jefe de seguridad, Germán Rubio, en otro lugar de Venezuela. En cuanto al lugar de las coordenadas, identificado como el campamento bolivariano, Colombia afirmó que de allí habían partido los guerrilleros Canaguaro y Ciro, quienes murieron en medio de un combate el 6 de julio en los Montes de María (*El Tiempo*, 2010bd).

Como resultado del aumento de las tensiones entre ambos países, a finales de julio Venezuela dobló su presencia militar en los estados fronterizos con Colombia. En Táchira y Apure, la Guardia Nacional, uno de los cuatro componentes de la Fuerza Armada venezolana, redobló la vigilancia, mientras que en el también fronterizo y petrolero Zulia el número habitual de tropas se mantuvo. El presidente Chávez denunció que desde Washington se preparaban operaciones militares para derrocarlo, con el apoyo de Colombia, y aseguró que las denuncias del gobierno colombiano sobre su protección a los insurgentes de las Farc y el ELN eran sólo una excusa para invadir a su país (*El Tiempo*, 2010bg). Colombia, por supuesto, rechazó abierta y públicamente esta posibilidad (*El Tiempo*, 2010bh).

Sin embargo, los altos niveles de tensión y enfrentamiento verbal que alcanzaron las relaciones entre Colombia y Venezuela durante las administraciones de Álvaro Uribe decrecieron rápido, gracias a la voluntad política de la administración del presidente Santos de reformar radicalmente los términos del diálogo y el entendimiento entre ambos países. Dicha voluntad política y la respuesta más conciliadora del presidente Chávez ante la misma quedaron evidenciadas en la cumbre entre los dos mandatarios que tuvo lugar en Santa Marta, en la simbólica quinta de San Pedro Alejandrino, el 10 de agosto, tres días después de la posesión del nuevo mandatario colombiano. El acercamiento entre Bogotá y Caracas fue también producto del trabajo de los países sudamericanos por medio de la Unasur, “con la convicción de que tenemos que priorizar el diálogo y el trabajo conjunto” y aceptar “distintas filosofías de gobierno” sin interrumpir los contactos. Durante la reunión en Santa Marta se crearon cinco comisiones de trabajo conjunto que, entre otros objetivos, buscan un proceso de reinstitucionalización de la relación bilateral (*El Tiempo*, 2010bo), relación en la cual las personalidades de los presidentes de ambos países habían terminado por sustituir la función de las instituciones de entendimiento.

Hacia mediados de agosto hubo un encuentro adicional en Caracas entre los ministros de relaciones exteriores y de comercio de ambos países, en el que se precisó que la primera de las cinco comisiones creadas en Santa Marta se encargaría del pago de la deuda a los exportadores colombianos y de la reanimación de los deteriorados vínculos comerciales entre ambos países. En ese entonces la deuda de los venezolanos a los exportadores colombianos era de, al menos, 800 millones de dólares. La canciller colombiana, María Ángela Holguín, precisó que la idea era crear un mecanismo de pago para que la Cadivi (Comisión Administradora de Divisas de Venezuela) le respondiera a los empresarios ágilmente y con un cronograma establecido. La segunda comisión se encargaría de diseñar “un acuerdo de complementación económica entre ambos

países”, asunto del que se encargaría el Ministerio de Comercio; la tercera se centraría en desarrollar la inversión social; la cuarta abogaría por el avance conjunto en obras de infraestructura; y la quinta analizaría los asuntos de la seguridad binacional (*El Tiempo*, 2010bs).

En el asunto de la seguridad fronteriza se estableció un mecanismo de comunicación permanente entre los dos ministros de Defensa, con el objetivo de crear canales institucionalizados y regulares para la resolución de problemas en este ámbito (*El Tiempo*, 2010bt). Más tarde, el gobierno colombiano dio también pasos conducentes a la consolidación de la seguridad fronteriza. El ministro de Defensa Nacional, Rodrigo Rivera, anunció al final de un consejo de seguridad realizado en Cúcuta, ante autoridades civiles, policiales y de inteligencia del departamento de Norte de Santander, la construcción de un cantón militar en la frontera con Venezuela. Según el ministro, el cantón estaría ubicado en Tibú, en el norte del departamento y muy cerca de la frontera, y allí tendrían cabida aproximadamente dos mil efectivos de las fuerzas militares, con un batallón de artillería y otro de ingenieros, que permitirían incrementar los niveles de seguridad y consolidar la zona fronteriza con acciones sociales, productivas y de desarrollo (*El Tiempo*, 2010ci).

#### 4.2 LAS RELACIONES CON LOS VECINOS: ECUADOR

A diferencia de lo sucedido con Venezuela, el proceso de mejoramiento de las relaciones entre Colombia y Ecuador se inició hacia el final del segundo mandato del presidente Uribe. Dicho proceso encontró su primera manifestación, justamente, en la reactivación de la cooperación entre ambos países en materia de seguridad. Para citar sólo un ejemplo, a mediados de enero de 2010 y gracias a la ayuda de agentes de la policía colombiana fue posible rescatar a una niña ecuatoriana de ocho años de edad, secuestrada en Quito una semana antes (*El Tiempo*, 2010m).

Sin embargo, debido a la campaña presidencial colombiana hubo unos cuantos retrocesos y se reavivaron algunas de las tensiones que se generaron como resultado del ataque del ejército colombiano al campamento de las Farc en territorio ecuatoriano, el 1 de marzo de 2008. Por ejemplo, a finales de abril y después de las declaraciones del entonces candidato presidencial Juan Manuel Santos, según las cuales “me siento orgulloso de haber tomado esa decisión”<sup>3</sup>, el presidente Rafael Correa (2006-2009; 2009-) aseguró que “probablemente (los candidatos colombianos que sostienen esas tesis) están envalentonados por las siete bases” colombianas que pueden usar militares estadounidenses, tras un acuerdo firmado entre Washington y Bogotá en 2009. “Ese horror, ese irrespeto, esa insensatez que han dicho ciertos candidatos no se pueden aceptar (...). Yo no quiero meterme en asuntos internos de otros países, pero sí vamos a defender la dignidad y respetabilidad de nuestro país”. El presidente Correa declaró en forma de advertencia a Santos: “No confundan espíritu pacifista con sumisión (...). Nos vuelven a agredir, vuelven a entrar en nuestro territorio y la respuesta no será diplomática, será militar y sabremos responder. No jueguen con fuego. ¡Ya basta!” (*El Tiempo*, 2010ao).

Así mismo, como resultado del ataque al campamento de las Farc en Ecuador, en julio el general Freddy Padilla de León fue incluido por un juez de la provincia fronteriza ecuatoriana de Sucumbíos en el proceso por la muerte de *Raúl Reyes* en territorio ecuatoriano, en el que apareció involucrado también el presidente electo Juan Manuel Santos (*El Tiempo*, 2010az). El ministro de Defensa Nacional contestó que días antes el gobierno nacional había presentado una nota diplomática ante el gobierno de Ecuador en la que había manifestado formalmente que los actos de la Operación Fénix eran del Estado y que no cabía responsabilidad alguna, individual ni personal, de algún funcionario de Colombia.

A pesar de estos reveses, una vez iniciada la administración Santos el proceso de normalización de los vínculos bilaterales terminó de

consolidarse. El presidente Correa asistió a la posesión de Juan Manuel Santos y en ese escenario discutieron los avances en el ámbito de las relaciones entre ambos Estados. El Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia anunció además que el canciller ecuatoriano, Ricardo Patiño, y su homóloga, María Ángela Holguín, habían sostenido un encuentro adicional. La cancillería ecuatoriana recordó las exigencias de Quito para normalizar las relaciones, entre las que estaban la obtención de información sobre el ataque en la zona fronteriza de Angostura, la entrega de computadoras incautadas en esa acción al abatido jefe rebelde, *Raúl Reyes*, y la mejoría de la seguridad en el área limítrofe (*El Tiempo*, 2010bl).

Poco después, una corte ecuatoriana revocó la orden de prisión en contra del presidente Santos. Además, entre ambos países hubo otras instancias adicionales de cooperación en materia de seguridad fronteriza. El gobierno ecuatoriano declaró haber descubierto, entre enero y agosto, ciento siete refugios ilegales en la frontera con Colombia, localizados gracias a ocho operaciones de patrullaje de su Ejército. Según el reporte del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, se ubicaron también tres centros de producción de drogas y se incautaron seis mil ochocientos seis municiones y mil noventa explosivos y armas. Los operativos fueron ejecutados por miembros del Ejército, la Marina y la Aviación, y se concentraron en los sectores de Puerto Colón, General Farfán, Puente Internacional, Balastrea y Puerto Mestanza. El ministro ecuatoriano de Seguridad, Miguel Carvajal, anunció el incremento de los patrullajes tras el ataque de las Farc al municipio limítrofe de San Miguel, Putumayo, que dejó ocho agentes de la Policía colombiana muertos y cuatro heridos. Debido a ese ataque, Colombia y Ecuador activaron la Comisión Binacional de Fronteras (Combifron), mecanismo mediante el cual las autoridades de ambos países estarían en condiciones de intercambiar información de inteligencia (*El Tiempo*, 2010cd).

#### 4.3 LAS RELACIONES CON LOS OTROS VECINOS

Durante 2010, Panamá también fue escenario de la internacionalización parcial del conflicto colombiano: a finales de enero, unidades del Servicio Nacional de Fronteras (Senafrent) se enfrentaron contra miembros del frente 57 de las Farc en zona fronteriza con Colombia, dando de baja a tres miembros de la organización insurgente y capturando a otros dos. Sin embargo, este incidente no es un hecho nuevo o aislado, en la medida en que el 17 de abril de 2009 Panamá entregó a las autoridades judiciales de Estados Unidos a tres guerrilleros colombianos de las Farc detenidos en ese país, para que respondieran por delitos contra la seguridad colectiva. Estos guerrilleros formaban parte de un grupo de seis detenidos a finales de febrero de 2008, tras un enfrentamiento con las fuerzas policiales panameñas en el océano Pacífico, cuando intentaban apropiarse de una lancha patrullera que los auxilió en alta mar. Otros cuatro supuestos guerrilleros, que se sometieron a las autoridades panameñas en Darién, fueron entregados a Colombia el 11 de febrero de 2009, tras acogerse al Programa de atención humanitaria al desmovilizado de su país de origen (*El Tiempo*, 2010q).

Justo después de este incidente, el gobierno panameño rechazó abiertamente la posibilidad de una alianza militar con Colombia para enfrentar a la guerrilla en la frontera común (*El Tiempo*, 2010w). Ante ese escenario, ese mismo mes el ministro de Defensa colombiano (Gabriel Silva) se reunió con el presidente panameño Ricardo Martinelli y con funcionarios del Ministerio de Seguridad de ese país para analizar formas de cooperación en materia de seguridad fronteriza. No obstante, durante la misma semana el ministro del Interior panameño, José Raúl Mulino, insistió en que su gobierno no participaría en operaciones militares conjuntas con Colombia, ante lo cual el ministro Silva se vio obligado a aclarar que “no se trata de operaciones conjuntas” contra los grupos armados ilegales, “pero sí de cooperación”, como se venía haciendo por medio de la Combifron, reunida unas semanas antes

para “intercambiar información y colaborar” (*El Tiempo*, 2010w).

En cuanto a las relaciones con Brasil, poco tiempo después del debate regional sobre el controvertido acuerdo de las bases militares firmado por Colombia y Estados Unidos, el gobierno brasileño dio a conocer detalles de su propio acuerdo militar con el país del norte. El asunto no pasó inadvertido, dado que Brasil fue un fuerte crítico del acuerdo colombo-estadounidense. Sin embargo, el gobierno brasileño insistió en que su acuerdo no podía compararse con el polémico acuerdo suscrito entre Bogotá y Washington: “es un mero acuerdo de cooperación y diálogo” y no prevé “de forma alguna” la presencia o el acceso de soldados de Estados Unidos a bases militares brasileñas, algo que “ni el gobierno ni las Fuerzas Armadas aceptarían”. Para los brasileños se trataba de “perfeccionar la cooperación ya existente y futura en áreas como visitas de delegaciones de alto nivel, contactos técnicos, encuentros de instituciones, intercambio de estudiantes y personal de entrenamiento, visitas de navíos y eventos deportivos y culturales”. El acuerdo contempla también “iniciativas comerciales relacionadas con la defensa”, y “programas y proyectos de tecnología de defensa” (*El Tiempo*, 2010ai).

Según fuentes de prensa, el tratado brasileño se diferenciaba del acuerdo colombiano en tres aspectos: 1) que no hay acceso de Estados Unidos a bases de ese país; 2) que tampoco prevé la presencia permanente de personal militar de este país en Brasil; y 3) que no se negoció una cláusula de inmunidad para proteger de la justicia local a los militares estadounidenses que cometieran delitos. Todos estos elementos sí hicieron parte del convenio con Bogotá, en el que se autorizaba el acceso de Estados Unidos a siete bases militares colombianas (Gómez Maseri, 2010a). En Colombia, la reacción no se hizo esperar: el ministro de Comercio Exterior, Luis Guillermo Plata, respondió con sarcasmo: “ahora que Brasil tiene un acuerdo de defensa con Estados Unidos, me imagino que se cerrará el comercio con Brasil” (Gómez Maseri, 2010a). Además, y para completar el panorama de desconfianza en la región, el

mismo día en que Brasil y Estados Unidos firmaron en Washington un acuerdo militar para facilitar la compra de armas y los contactos entre sus respectivas Fuerzas Armadas, el mandatario brasileño, Luis Inacio Lula da Silva, y el primer ministro italiano, Silvio Berlusconi, firmaron otro ambicioso convenio de cooperación en asuntos militares, económicos y ambientales (*El Tiempo*, 2010al).

A pesar de estas desavenencias eventuales, a comienzos de septiembre el recién posesionado presidente Santos hizo su primera visita oficial a Brasil, en su primera salida del país como mandatario. Después de una reunión bilateral, el presidente brasileño fue enfático en afirmar que “nada justifica el terrorismo como instrumento de lucha política”, algo interpretado por algunos como una referencia a las Farc, y subrayó que enfrentar a ese grupo ilegal era un asunto interno de Colombia. Además, Brasil y Colombia acordaron convertirse en socios en la fabricación de los aviones que reemplazarán, dentro de cinco años, a los Hércules. Según el nuevo ministro de Defensa Nacional colombiano, Rodrigo Rivera, el convenio contempla que Colombia será uno de los cinco países que se asociarán con Brasil en la fabricación de estas aeronaves: “Suscribimos un acuerdo con Embraer y los dos Ministerios de Defensa para que Colombia participe como socia en el desarrollo del CK-390”. Según Embraer, este fue el primer paso para definir la participación de Colombia en el programa y podría incluir una fábrica de piezas en Colombia y la compra de doce aviones por parte del gobierno colombiano (Valbuena, 2010).

#### 4.4 ESTADOS UNIDOS

La relación con Estados Unidos continuó caracterizándose por el descenso lento pero contundente de su ayuda a Colombia, y por un distanciamiento resultado de la no aprobación del tratado de libre comercio (TLC) y el desinterés parcial de Washington por la guerra contrainsurgente en el país. Al iniciarse el año, el 10 de enero de 2010,

el subsecretario de Estado de Estados Unidos, James Steinberg, visitó Colombia y reafirmó la naturaleza estratégica de la relación entre los dos países, dándole un espaldarazo a la política de seguridad democrática. Sin embargo, a pesar de que su visita se dio en vísperas de que el Ejecutivo de su país presentara al Congreso el presupuesto para 2011, que incluye la ayuda exterior, el único compromiso público que firmó tuvo que ver con un Plan de acción sobre la igualdad racial y étnica (*El Tiempo*, 2010i).

Sólo una semana más tarde, el 21 de enero, en una misiva a la secretaria de Estado, Hillary Clinton, los senadores demócratas Russ Feingold, Patrick Leahy y Christopher Dodd pidieron el replanteamiento del Plan Colombia como parte del paquete de ayuda internacional que incluye Estados Unidos cada año en su presupuesto. El vicepresidente colombiano, Francisco Santos, reaccionó a la misiva con una carta en la que arguyó que, de acuerdo con cualquier medición, el Plan Colombia mostraba resultados exitosos en materia de lucha contra el narcotráfico, de generación de gobernabilidad en Colombia y de combate a organizaciones narcotraficantes y terroristas. En una visita a Washington durante la última semana de ese mismo mes, el vicepresidente insistió en que el recorte de la ayuda militar de Estados Unidos pondría en riesgo “los logros de la última década” (*El Tiempo*, 2010u).

Al viaje del vicepresidente le siguió el del Ministro de Defensa Nacional, durante la segunda semana de febrero, para reunirse con líderes del Congreso estadounidense y discutir los términos de continuación del Plan Colombia. La visita se hizo después de que la administración del presidente Barack Obama pidió recortar 55,5 millones de dólares de ayuda a Colombia para 2011 (*El Tiempo*, 2010u). Como muestra adicional de este proceso de disminución de la intensidad de las relaciones bilaterales, el subsecretario del Pentágono para el hemisferio occidental, Frank Mora, afirmó en Managua que en ese momento su país no tenía interés en que soldados suyos tuvieran acceso a bases militares en otra nación latinoamericana, haciendo clara alusión al debate

sobre la utilización de las bases colombianas por parte de militares estadounidenses (*El Tiempo*, 2010aa).

Precisamente a propósito del acuerdo que permitiría el acceso de personal militar estadounidense a siete bases colombianas, durante la primera semana de marzo la Corte Constitucional de Colombia admitió una demanda que pedía declarar inviable la negociación que había llevado a la firma de dicho acuerdo de cooperación militar, con el argumento de que el texto final del mismo no había sido avalado por el Congreso, como ordena la Constitución (*El Tiempo*, 2010ad). El gobierno nacional sostenía que no se trataba de un nuevo tratado con Estados Unidos, sino de una extensión de los acuerdos suscritos por ambos países desde 1974. No obstante, el demandante, Luis Alfredo Sánchez Rojas, consideró que el acuerdo para el uso de las bases debía ser aprobado por el Congreso, y que esa ley debía ser enviada a la Corte Constitucional para control previo de exequibilidad.

Además de las restricciones impuestas al Plan Colombia, a mediados de abril el Senado estadounidense decidió condicionar la entrega de cerca de 30% de los fondos dirigidos al Ejército y al DAS e incluyó también nuevas restricciones a la ayuda proporcionada a este último, relacionadas con la evolución en dos asuntos: las *chuzadas* y los *falsos positivos*. En el caso del DAS, se trata de la primera ocasión en que Estados Unidos condiciona directamente la ayuda proporcionada a esta institución (*El Tiempo*, 2010ak).

En julio de 2010 se cumplieron diez años desde que el Congreso estadounidense aprobó la creación y puesta en marcha del Plan Colombia. Desde ese momento Estados Unidos ha invertido casi 8.000 millones de dólares, si se suman los aportes de los departamentos de Estado y de Defensa, además del gasto hecho por el Estado colombiano: según cifras del Departamento Nacional de Planeación, entre 1999 y 2005 éste invirtió 6.950 millones de dólares en el Plan y entre 2007 y 2013 proyectaba invertir 11.168,6 millones adicionales en los componentes de lucha contra

el terrorismo y el narcotráfico, fortalecimiento a la justicia y los derechos humanos, reintegración y atención a la población desplazada de la Estrategia de fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social. De acuerdo con estadísticas del gobierno, de 2002 a 2010 los atentados terroristas se redujeron 84%, los secuestros 88% y la tasa de homicidios 45%. Las Farc pasaron de ser un grupo que contaba con cerca de veinte mil hombres y controlaba grandes zonas del país, a tener menos de diez mil efectivos y en actitud de repliegue. La inversión extranjera regresó paulatinamente en la medida que el clima de seguridad mejoró. De acuerdo con la entonces embajadora colombiana en Estados Unidos, Carolina Barco, en 2008 la cantidad era ya de más de 10.000 millones de dólares anuales, que sobrepasa si se compara con los 2.500 registrados en 2000. Igual sucedió con el turismo, que durante ese mismo periodo pasó de recibir 800.000 turistas en 2000 a 1'700.000 en 2009. Sin embargo, Estados Unidos ha venido reduciendo sus aportes de manera sostenida. De los 700 millones de dólares que entregó en promedio entre 2000 y 2007, bajó a unos 400 millones anuales de ese año en adelante. Arturo Valenzuela, subsecretario de Estado para el hemisferio, explicó la reducción con el argumento de que los programas de corte social y de desarrollo son menos costosos que los militares, los cuales incluían la compra y el mantenimiento de helicópteros y otros equipos. Además, arguyó que Colombia había comenzado a asumir muchos de los costos en la medida que la situación de seguridad en el país había mejorado. Ello, valga decirlo, no se contradice con el hecho de que los recortes obedecen también a un cambio de prioridades de Washington, resultado de y sumado a la crisis económica que golpeó y afecta fuertemente su presupuesto en materia internacional (*El Tiempo*, 2010ay).

Para completar esta tendencia de retroceso en materia de la relación especial entre Colombia y Estados Unidos, el 17 de agosto de 2010 la Corte Constitucional tumbó el acuerdo militar entre ambos países. Seis de los nueve magistrados consideraron que los aspectos incluidos en

él, entre ellos la utilización de al menos siete bases colombianas por parte de aviones y barcos estadounidenses, obligaban a una ratificación por parte del Congreso y al control previo de esa misma Corte. Dado que ese requisito no se cumplió, el alto tribunal decidió:

Primero. *Remitir* al Presidente de la República el denominado “Acuerdo complementario para la cooperación y asistencia técnica en defensa y seguridad entre los Gobiernos de la República de Colombia y de los Estados Unidos de América”, suscrito en Bogotá el 30 de octubre de 2009, para que le imparta el trámite constitucionalmente previsto para los tratados internacionales.

Segundo. *Declarar* que el denominado “Acuerdo complementario para la cooperación y asistencia técnica en defensa y seguridad entre los gobiernos de la República de Colombia y de los Estados Unidos de América”, suscrito en Bogotá el 30 de octubre de 2009, no puede surtir efectos en el ordenamiento interno colombiano hasta tanto cumpla con el trámite constitucional previsto para los tratados en forma solemne, de conformidad con lo establecido en los artículos 15, 16, 154, 157, 158, 160, 165, 224 y 241 numeral 10 de la Carta política.

La Corte señaló además que, al quedar sin efecto la negociación, todo el personal militar, equipos y ayudas recibidas gracias a la firma del documento debían regresar a su país de origen (*El Tiempo*, 2010bq). El presidente Santos reaccionó rápidamente, afirmando que el fallo de la Corte no afectaría en modo alguno el grueso de la cooperación con Estados Unidos (*El Tiempo*, 2010br).

#### 4.5 OTROS FRENTE INTERNACIONALES

En el campo de las relaciones internacionales hubo otros acontecimientos en el ámbito de la seguridad y la defensa. Como parte de la narrativa de la administración Uribe, según la cual el éxito de la política de seguridad democrática en materia de lucha contra la insurgencia y contra el narcotráfico era indiscutible, el gobierno colombiano puso en marcha una estrategia para exportar a otras latitudes el *know how* colombiano en el ámbito de la seguridad. Por ejemplo, el can-



ciller Jaime Bermúdez declaró que el gobierno colombiano, mediante la Organización del Tratado del Atlántico Norte (Otan), había ofrecido apoyo a las labores antiterroristas en Afganistán. En una conferencia sobre ese país que se llevó a cabo en Inglaterra y siendo el único canciller latinoamericano presente, Bermúdez informó que “Colombia está ofreciendo capacidad de enviar personal militar a Afganistán, pero además trabajar programas especiales en desminado, en desmovilización y desarme” (*El Tiempo*, 2010t).

De otro lado, y paralela a la reducción de la ayuda militar estadounidense, los gobiernos de China y Colombia firmaron en Bogotá un acuerdo mediante el cual el primero donó a Colombia cerca de un millón de dólares para la adquisición de material militar de logística. Ambos países avanzaron además en la negociación de un “memorandum de entendimiento para el adiestramiento de personal militar colombiano” en China, y “para multiplicar los instrumentos de cooperación en instrucción, entrenamiento y provisión de elementos de logística de ambos países”. Así, el gobierno colombiano agradeció y aceptó la oferta china de otorgar diez cupos para que oficiales de grados de general y coronel asistan a cursos allí. A cambio, Colombia enviará a China “especialistas militares en las áreas de francotirador, buceo de combate, subsistencia y combate fluvial”, para instruir a las fuerzas militares de ese país (*El Tiempo*, 2010by).

## 5. SEGURIDAD URBANA

En retrospectiva, uno de los ámbitos en los que la capacidad de la política de seguridad democrática de la administración Uribe se mostró más limitada fue el urbano. Medellín, la segunda ciudad más importante del país, tuvo en los últimos años índices crecientes de violencia: en 2009 hubo 2.178 homicidios, frente a 1.044 en 2008 y las bandas criminales (Bacrim) crecieron rápidamente. Ante la crisis, el presidente Uribe propuso la creación de una red de informantes compuesta por mil estudiantes mayores de edad

para reducir la delincuencia, propuesta que generó mucha polémica en todo el país. El alcalde de Medellín, Alonso Salazar, se mostró en abierto desacuerdo (*El Tiempo*, 2010r), y el defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, arguyó también en contra, sugiriendo que “considerar la vinculación de estudiantes a las redes de informantes (puede llevar a) que se abra un espacio de confrontación en los establecimientos universitarios y se generen mayores actos de violencia”. El Ministerio de Defensa Nacional informó al respecto que a comienzos de 2010 había al menos 2’200.000 cooperantes informantes, de los cuales cerca de tres mil recibían pago por la información. La misma dependencia informó, sin embargo, no contar con registro alguno de informantes asesinados (*El Tiempo*, 2010r).

Pero el fenómeno de la inseguridad no fue, ni mucho menos, exclusivo de los centros urbanos. La Fundación Ideas para la Paz (FIP) analizó extensamente a comienzos de año el fenómeno de las bandas criminales y reportó que la complicidad de miembros de la Policía, el Ejército y el DAS con estos grupos persistía en por lo menos diez regiones del país, incluidos los departamentos de Meta, Casanare, Vichada y Caquetá (Fundación Ideas Para la Paz, 2010). En el informe se advierte que “en el país todavía subsisten condiciones para afirmar que no estamos exentos de la emergencia y consolidación de una tercera generación de paramilitares”. El informe insiste en que “es posible que en el momento actual, la relación entre fuerza pública y bandas criminales responda a un fenómeno de corrupción que debe ser reconocido y atendido con la mayor urgencia” (*El Tiempo*, 2010l).

Human Rights Watch (HRW) dio a conocer en febrero un informe en el que, como la FIP, registró el impacto de las llamadas nuevas bandas criminales en Colombia y su condición de herederos del paramilitarismo (Human Rights Watch, 2010; *El Tiempo*, 2010v). En el mismo reporte denunció la tolerancia de funcionarios estatales y sectores de la fuerza pública con esos grupos (*El Tiempo*, 2010v). Su informe, como es costumbre en Colombia, fue descalificado abiertamente por

el gobierno nacional, esta vez en cabeza del ministro de Defensa.

De hecho, durante la última semana de febrero y en una audiencia privada, la Fiscalía General de la Nación reveló las grabaciones y una foto que sirvieron como evidencia de que un mayor, un subteniente y dos patrulleros de la Policía Nacional trabajaron con miembros de bandas criminales de Medellín. El grupo de policías participó en la desaparición forzada de tres jóvenes y las entregó a la banda La Unión. Ya en noviembre de 2009, cuando la propia Policía capturó a Hernán Giraldo, *Cesarín* –cabeza de la Oficina de Envigado–, *El Tiempo* informó que, paralelamente, se pidió la captura de Édison García Higueta –escorta del general Dagoberto García– basada en interceptaciones que lo vinculaban con organizaciones ilegales. En ese momento García Higueta negó los señalamientos. Ese mismo mes, la Policía reveló que el ex agente Carlos Alberto Zapata Herrera, miembro del comando jungla, experto tirador y quien estuvo diecisiete años en la institución, era investigado por colaborar con la Oficina de Envigado. En los últimos tres años, la Policía investigó a trescientos sesenta nueve de sus más de 120.000 miembros por supuestos nexos con esos grupos. En 2008 hubo diecinueve arrestos por este tipo de vinculaciones y en 2009 treinta y uno (*El Tiempo*, 2010ab). Es posible entonces que las aseveraciones de la FIP y de HRW tengan asidero en la realidad y que tal como sucedió con los grupos paramilitares, para su consolidación las Bacrim estén encontrando cómplices en miembros de la fuerza pública.

En julio, un reporte de *El Tiempo* dejaba en claro que estas bandas se encontraban presentes a lo largo y ancho del territorio nacional y que hasta ese momento la política de seguridad democrática no había logrado contenerlo. El director del DAS, Felipe Muñoz, informó que el organismo de inteligencia había identificado seis bandas criminales: la de *Mauricio* –en Urabá–, con ochocientos cincuenta y un integrantes; Los Paisas –en Antioquia–, con ciento veintiocho; Los Rastrojos, con seiscientos cincuenta y tres; Renacer, con sesenta; Erpac (Ejército Revolu-

cionario Popular Antisubversivo de Colombia), con cuatrocientos cuarenta y dos; y Los Machos, con veintiocho miembros. Estas bandas operan en cincuenta y cuatro municipios en la zona del bajo Cauca antioqueño, en algunas zonas de los departamentos de Córdoba y Nariño, y de los Llanos orientales, con redes criminales en Cali, Medellín y Soledad, Atlántico. Muñoz informó que los vínculos entre estas bandas y los grupos paramilitares eran claros y que pasaban también por el negocio del tráfico ilícito de drogas; señaló también que ellas obtienen su poder y operan mediante la intimidación que producen los asesinatos constantes, la extorsión a comerciantes, ganaderos y finqueros, los dividendos de los cultivos de coca y su control parcial sobre las rutas para el transporte de la droga (*El Tiempo*, 2010aw).

Es importante anotar, sin embargo, que el incremento de delitos en otras ciudades importantes del país no tuvo las mismas magnitudes en Bogotá. El entonces ministro de Defensa Nacional, Gabriel Silva, reconoció que “Bogotá es líder en la colaboración presupuestal (un billón de pesos se destina a seguridad) y eso ha facilitado mantener en buenas condiciones la seguridad en la ciudad”. El alcalde de Bogotá, Samuel Moreno, destacó que mientras en ciudades como Medellín, Cali y Barranquilla el número de homicidios en 2009 fue de 93,9, 81,7 y 31,4 por cada 100 mil habitantes, respectivamente, en la capital fue de 22,7, y que sus indicadores están entre los más bajos del país. Informó también que 29,8% (490) de los 1.646 homicidios registrados en 2009 correspondieron a acciones del crimen organizado, 24,8 (409) a problemas de convivencia –riñas, pandillas, intolerancia– y 21,8 (359) a personas que se resistieron a ser asaltadas (*El Tiempo*, 2010x).

El problema de la seguridad urbana no se relaciona sólo con la consolidación de las Bacrim: también con el nivel de disponibilidad de armas existente en los centros urbanos. Se calcula que en las calles de Colombia circulan por lo menos 1'200.000 armas ilegales y, pese a ello, quienes las portan, en 90% de los casos, salen libres porque el delito es excarcelable, pues su pena es de

cuatro años. Por esta razón, en julio de 2010 el senador Juan Carlos Vélez Uribe sometió a consideración del Congreso un proyecto de ley que buscaba disminuir los índices de homicidio y acabar con la impunidad imperante frente al porte ilegal de armas de fuego. El proyecto de ley buscaba modificar el artículo 365 del Código penal, referido a la fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones. Según la modificación, quedaría así: “El que sin permiso de autoridad competente importe, trafique, fabrique, transporte, almacene, distribuya, venda, suministre, repare o porte armas de fuego de defensa personal y municiones, incurrirá en prisión de seis (6) a ocho (8) años”. Adicionalmente, el proyecto de ley prevé que la pena mínima sea el doble en cuatro circunstancias: 1) cuando el implicado lleve el arma en una moto; 2) cuando el arma provenga de un delito; 3) cuando se oponga resistencia violenta a los requerimientos de las autoridades; y 4) cuando se empleen máscaras o elementos similares que sirvan para ocultar la identidad (*El Tiempo*, 2010bu). El contenido de este proyecto fue incorporado parcialmente en el paquete de medidas que propuso luego el gobierno del presidente Santos al iniciarse su administración.

Esta administración empezó, justamente, con la adopción de medidas cruciales para aumentar los niveles de seguridad en las ciudades. Para comenzar, Santos se reunió con el alcalde de Medellín, Alonso Salazar, quien le pidió que tomara medidas extraordinarias que permitieran enfrentar a las organizaciones criminales que desde hacía meses azotaban varias zonas de la ciudad. El enfrentamiento más agudo entre las bandas tuvo lugar justamente un día de la segunda semana de agosto: se inició a las 3 de la tarde y se extendió por cerca de tres horas, hasta que unos ciento cincuenta policías y soldados retomaron el control. El secretario de Gobierno de Medellín, Juan Felipe Palau, informó que cincuenta personas fueron capturadas. El choque, entre las bandas de los barrios La Quiebra, La Divisa, Juan XXIII y Altos de la Virgen, obligó a la suspensión del servicio de la línea K

del Metrocable y provocó la parálisis de las actividades comerciales y ciudadanas en la comuna 13 y del transporte público y particular. Además, cerca de doscientos cincuenta estudiantes del centro educativo Estela Vélez debieron permanecer encerrados. Esta confrontación fue parte de la guerra que se libra en Medellín entre por lo menos ciento cuarenta bandas delincuenciales que trabajan para las facciones de la llamada Oficina de Envigado, lideradas por Maximiliano Bonilla, *Valenciano*, y Erick Vargas, *Sebastián* (*El Tiempo*, 2010bm).

Como respuesta al requerimiento de Salazar, el presidente sostuvo un consejo de seguridad con el alcalde de Medellín, con el ministro de Defensa Nacional, Rodrigo Rivera, el director de la Policía Nacional, Óscar Naranjo, y el fiscal encargado, Guillermo Mendoza, para definir las modificaciones que se deberían hacer al Código penal y al Código de procedimiento penal, con el objetivo de incrementar la capacidad de las autoridades en contra de estas bandas. Esas modificaciones serían las que permitirían agilizar las capturas y endurecer los castigos a los miembros de bandas criminales, cuyos combates territoriales, como se dijo, han afectado a varias comunas de la capital antioqueña (*El Tiempo*, 2010bv).

La primera semana de octubre se presentó al Congreso el primer paquete de propuestas del gobierno Santos, que buscaban “mantener la moral en la Fuerza Pública y en la misma ciudadanía”, frenando las múltiples excarcelaciones de convictos por crímenes comunes cometidos en centros urbanos. En este paquete se retomó la propuesta del senador Vélez Uribe para que el porte ilegal de armas, el delito básico por el que se detiene a la mayoría de delincuentes en el país, no sea excarcelable. Se plantearon también ajustes al sistema penal acusatorio. Por ejemplo, que la legalización de los casos de miembros de bandas y los delincuentes más peligrosos no se haga en los mismos sitios de las capturas, para evitar presiones o amenazas sobre los funcionarios judiciales; y se contempló la posibilidad de ampliar, en casos muy específicos, los términos para que los capturados vayan ante un juez. El

segundo grupo de reformas buscó golpear directamente las finanzas de las organizaciones ilegales mediante la extinción de dominio contra las *ollas* del narcotráfico en las ciudades, que existe pero se aplica poco.

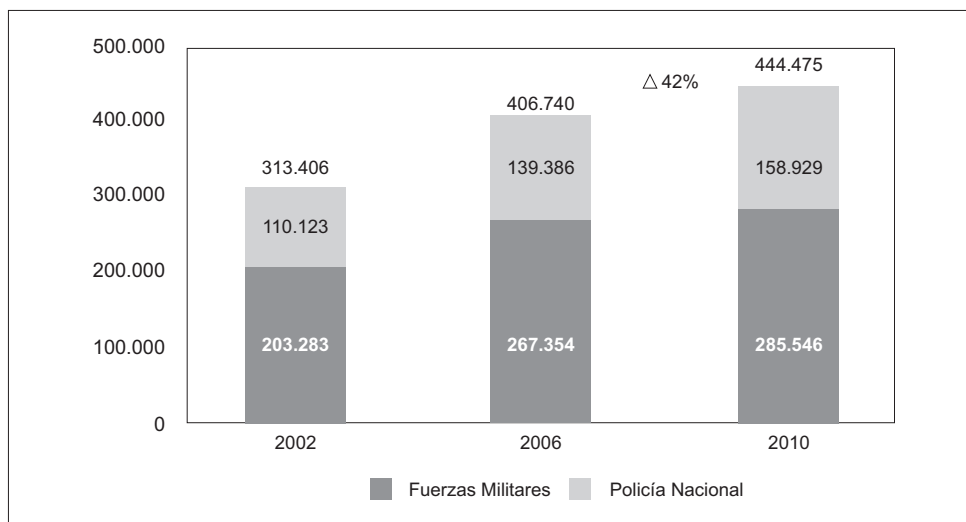
Con el fin de incrementar los niveles de seguridad urbana, el gobierno inició la búsqueda de recursos para ampliar el número de policías en el país, que ha crecido pero aún es insuficiente, y prometió que antes de terminar 2010 el país tendría 163.000 policías<sup>4</sup> que estarán en las calles de las ciudades más afectadas por la delincuencia. Otra estrategia propuesta fue la creación de corredores de seguridad metropolitanos con puestos de control de la Fuerza Pública, para interrumpir las rutas utilizadas por los delincuentes (*El Tiempo*, 2010cc).

Días más tarde, el presidente Santos presentó en Cali su Política de seguridad ciudadana, cuyo lema es “Zanahoria para evitar la delincuencia y garrote para quienes violen la ley”. El presidente anunció la destinación de 300.000 millones de pesos para financiar iniciativas preventivas de la criminalidad entre los jóvenes. Presentó también el nuevo paquete de medidas en materia de seguridad urbana, que contempla reformas al Código penal para mejorar la vigilancia de personas en

detención domiciliaria y la creación del delito de “pertenencia a banda armada”. La política de seguridad presentada reformó así mismo el Código de procedimiento penal, del que elimina los “plazos de vigencia para las órdenes de captura, seguimiento y registro”, y amplía “la vigencia de las órdenes de interceptación de comunicaciones de 3 a 6 meses”. Finalmente, el mismo paquete de medidas contempló reformas sustanciales del Código de la infancia y la adolescencia (*El Tiempo*, 2010ch).

Para terminar, a finales de 2010 la Policía reportó 579 homicidios menos que en 2009, reduciéndose así el índice de criminalidad en 6%; que las extorsiones habían pasado de 1.352 en 2009 a 1.235 en 2010; y que las lesiones personales siguieron la tendencia: en 2009 fueron 53.748 casos y en 2010 la Policía registró 50.168. El hurto disminuyó también en 7,6% y se informó que los robos bajaron en Bogotá, Medellín y Cali. El sector con mayor disminución de víctimas de este delito fue el comercio, que incluye supermercados, tiendas y almacenes: de 14.371 casos en 2009 se pasó a 12.472 en 2010. El hurto a personas bajó 1% –de 60.735 a 59.927– y a residencias 7%: de 18.059 a 16.846. La Policía dijo también que mientras en 2010 hubo 15.238 asesinatos en todo el país, en 2009 fueron 15.817, lo

GRÁFICA 2. CRECIMIENTO DEL PIE DE FUERZA PÚBLICA, 2002, 2006, 2010



Fuente: Ministerio de la Defensa Nacional.

que significa una disminución de 3,6% (*El Tiempo*, 2010ck).

## 6. CONCLUSIONES Y BREVE BALANCE DE LA GESTIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN URIBE EN SEGURIDAD

El año 2010 marcó el final de la segunda administración del presidente Álvaro Uribe, razón por la cual abundaron las evaluaciones acerca de los efectos de su política de seguridad democrática sobre las múltiples y variadas dimensiones del problema de la seguridad en Colombia. De acuerdo con las cifras del Ministerio de Defensa Nacional y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, desde 2002 hasta 2009 los homicidios disminuyeron por encima del 40% en el periodo. Pero en 2009 las cantidades empiezan a discordar. Mientras para el gobierno los homicidios disminuyeron 2% en 2009, al pasar de 16.140 registrados en 2008 a 15.817 en 2009, las cifras de Medicina Legal registran un aumento de 16%, al pasar de 15.250 registrados en 2008 a 17.717 en 2009.

Con base en estas cantidades se puede asegurar que por primera vez después de siete años de ejecución de la política de seguridad democrática el homicidio aumentó en Colombia y que probablemente ese fue el año en el que dicha política alcanzó su *techo* en materia de logros:

Esta situación muestra cómo la dinámica de disminución de este delito de los primeros años del actual gobierno ya no es la misma y la curva tiende a aplanarse e, inclusive, existe el peligro de que se revierta la tendencia a la baja con los resultados del 2009 y con el aumento progresivo de la violencia en los primeros meses de este año, como lo reporta el Ministerio de Defensa (Acero Velásquez, 2010).

En relación con otros delitos, según datos del Ministerio de Defensa Nacional, durante estos casi ocho años el secuestro disminuyó en 92% y la extorsión en 34, los hurtos a entidades financieras en 65 y los de automotores en 47%. Sin embargo, los hurtos de personas crecieron 79%, los de residencias 13%, los de comercio 21% y

los de motos 2%. De acuerdo con las cifras del Sistema de información de violencia y accidentalidad, del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, entre 2002 y 2008 también crecieron los reportes de lesiones personales en 16%, los de violencia sexual 45% y los de violencia intrafamiliar 39%:

Es decir, los colombianos y el próximo gobierno vamos a heredar unos logros importantes en materia de seguridad, pero también unos retrocesos y dificultades, que tendrán que asumirse con responsabilidad y un fuerte liderazgo, como lo ha tenido el presidente Uribe en esta materia (Acero Velásquez, 2010).

Para seguir con el balance y tras hacer lo que calificó como una “depuración rigurosa” de las cifras, Fondelibertad, el ente del Ministerio de Defensa Nacional que lidera la lucha contra el secuestro, presentó a finales de marzo de 2010 un informe en el que aseguraba que en ese momento en el país sólo había setenta y nueve secuestrados. País Libre manejaba en ese mismo momento una cantidad de ciento treinta y siete casos de secuestro, pero de acuerdo con el comportamiento histórico, este número constituye apenas entre 10 y 15% del total de plagiados en el país (*El Tiempo*, 2010ah).

Tras un trabajo de campo en el que participaron la Fiscalía, la Policía, el Ejército y quinientas veintidós alcaldías, más un cruce de datos con EPS, bancos y registradurías, entre otras entidades, Fondelibertad concluyó que de 2.800 casos que había en 2007 se pasó a la cantidad mencionada. De esos 2.800, 1.148 personas estaban libres, doscientos once habían perecido, setecientos cuarenta y cuatro habían sido clasificadas en el rubro de desaparición forzada y seiscientos catorce estaban pendientes de verificación (*El Tiempo*, 2010ae). Justo al día siguiente, los medios reportaron que según los registros de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas (CBPD)<sup>5</sup>, a 15 de marzo de 2010 en Colombia había 41.638 personas desaparecidas. De este total, la Comisión tenía clasificados como desaparición forzada, a la misma fecha, 11.424 (*El Tiempo*, 2010f).

En materia del conflicto armado, el ministro de Defensa saliente, Gabriel Silva, aseguró que en 2002 las Farc obtenían ingresos de 6.000 millones de dólares provenientes de actividades ilegales, como secuestro, narcotráfico, extorsión y robo de combustible, y al finalizar el mandato del presidente Uribe esa cantidad se había reducido a la tercera parte (*El Tiempo*, 2010av). Sin embargo, los críticos de la política de seguridad democrática presentaron guarismos importantes y menos alentadores. Según León Valencia y para empezar, las bajas de la Fuerza Pública entre muertos y heridos podrían haber llegado a 2.500 en 2010. Hasta el mes de octubre eran 2.076, cantidad superior a la de 2.236 de 2002, cuando se rompieron las negociaciones de paz y empezó la gran ofensiva militar contra la guerrilla, y también superiores a las cantidades de 2009, año en el que fueron dados de baja 2.320 miembros de las fuerzas militares y de policía. El homicidio ha crecido así mismo en todo el país desde 2008:

En las ciudades de más de 500.000 habitantes la situación es particularmente crítica. Medellín, que llegó a estar en una tasa de 36,8 homicidios por cien mil habitantes en el 2007, ahora está por encima de 90 homicidios por cien mil habitantes. Bogotá ha incrementado en cuatro puntos su tasa de homicidios y Cali en más de veinte puntos (Valencia, 2010).

A pesar de los triunfos de la política de seguridad democrática contra la insurgencia en Colombia, sobreviven lugares en donde el balance de poder militar entre las partes no se ha alterado sustancialmente y donde las Farc siguen desplegando una gran actividad militar. Es el caso de los departamentos de Nariño, Cauca, Valle del Cauca y sur del Chocó, en donde opera el Comando Conjunto de Occidente. Igualmente en el sur del Tolima y en el norte del Huila, donde hace presencia el Comando Conjunto Central (Valencia, 2010).

Durante 2011 el gobierno del presidente Juan Manuel Santos enfrenta el desafío de estabilizar los logros de la seguridad democrática en materia de la lucha contrainsurgente y superar los altísimos y crecientes niveles de inseguridad urbana. Buena parte de lo que ahora se ha transformado

en oposición uribista insiste en afirmar que su gobierno está reduciendo el ritmo de los logros en materia de seguridad de su antecesor y que las dimensiones internacionales del problema se han aplazado en favor de un mejoramiento de los vínculos diplomáticos con Venezuela. Sin embargo, es demasiado pronto para evaluar la profundidad de los cambios que en este campo puede estar llevando a cabo el nuevo de gobierno, y los eventuales logros de la administración Santos en materia de seguridad y defensa.

## REFERENCIAS

- Acero Velásquez, Hugo. 2010. "¿Qué se hereda en seguridad?". *El Tiempo*, 20 de marzo.
- Borda, Sandra. 2010. "Santos's Government and the Future of Colombia-Venezuela Relations". En Augusto Varas (editor). *Current Trends in Latin America and the Caribbean. Noref Report*. Septiembre.
- Corporación Nuevo Arco Iris. 2010. "La seguridad democrática en crisis". En Corporación Nuevo Arco Iris. *Dinámicas de la confrontación: gobierno nacional-Farc. Noviembre 2009-enero 2010*. Disponible en [http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/oaca/informes/Dossier\\_Farc%20ene\\_2010.pdf](http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/oaca/informes/Dossier_Farc%20ene_2010.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación. 2006. "Balance Plan Colombia 1999-2005". En [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)
- \_\_\_\_\_. 2007. Estrategia de fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social (2007-2013) En [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)
- EFE-AFP. 2010. "Primera visita de Putin a Chávez". *El Tiempo*, 3 de abril.
- Fundación Ideas para la Paz. 2010. *Siguiendo el conflicto: hechos y análisis*. Área de Dinámicas del Conflicto y Negociaciones de Paz. Número 58. Enero de 2010. Disponible en [http://www.ideaspaz.org/portal/index.php?option=com\\_docman](http://www.ideaspaz.org/portal/index.php?option=com_docman)
- El Tiempo*. 2010a. "Golpe a campamento del Frente 43 deja 18 muertos. Las Farc perdieron 2.844 hombres el año pasado". 2 de enero.
- \_\_\_\_\_. 2010b. "Corporación Nuevo Arco Iris y Programa de Política Pública de Paz. Para *El Tiempo*". 3 de enero.
- \_\_\_\_\_. 2010c. "Ministerio de Defensa reforzó la seguridad en la zona de la frontera con Venezuela". 3 de enero.
- \_\_\_\_\_. 2010d. "Se reanuda audiencia en caso de falsos positivos". 8 de enero.

- \_\_\_\_\_. 2010e. “Extremadamente preocupada’ por liberación de implicados en falsos positivos se declara ONU”. 8 de enero.
- \_\_\_\_\_. 2010f. “Dar libertad en delitos de lesa humanidad desestimula trabajo de militares y policías’: gobierno”. 10 de enero.
- \_\_\_\_\_. 2010g. “Confinan en unidad militar de Bogotá a los 17 militares implicados en caso de falsos positivos”. 10 de enero.
- \_\_\_\_\_. 2010h. “Familiares de víctimas de ejecuciones acudirán a Corte Penal Internacional”. 11 de enero.
- \_\_\_\_\_. 2010i. “Relación entre Colombia y E.U. constituye una ‘gran alianza’: subsecretario de Estado”. 11 de enero.
- \_\_\_\_\_. 2010j. “Quedan libres otros seis militares por ‘falsos positivos’”. 12 de enero.
- \_\_\_\_\_. 2010k. “Autoridades en Risaralda denuncian que el ELN se rearma en límites con Chocó”. 19 de enero.
- \_\_\_\_\_. 2010l. “Persiste corrupción entre Fuerza Pública y bandas emergentes en el Llano según informe”. 20 de enero.
- \_\_\_\_\_. 2010m. “Ministerio de Defensa confirmó que con cooperación colombiana fue rescatada una niña en Ecuador”. 22 de enero.
- \_\_\_\_\_. 2010n. “Alianza siniestra”, 25 de enero.
- \_\_\_\_\_. 2010o. “Aromaterapia para los militares de ‘falsos positivos’”. 25 de enero.
- \_\_\_\_\_. 2010p. “Siete ex DAS, a juicio por ‘chuzadas’”. 27 de enero.
- \_\_\_\_\_. 2010q. “Tres presuntos guerrilleros de las Farc murieron en choque con Policía panameña”. 27 de enero.
- \_\_\_\_\_. 2010r. “Salazar pide reflexión y Uribe insiste en estudiantes informantes”. 28 de enero.
- \_\_\_\_\_. 2010s. “‘Tenemos absoluta certeza de esa incursión’, dice Ministro de Defensa”. 28 de enero.
- \_\_\_\_\_. 2010t. “Canciller confirmó que habrá más soldados colombianos en Afganistán”. 29 de enero.
- \_\_\_\_\_. 2010u. “El ministro de Defensa buscará en E.U. la continuidad del ‘Plan Colombia’”. 1 de febrero.
- \_\_\_\_\_. 2010v. “Polémica por estudio de HRW sobre bandas”. 4 de febrero.
- \_\_\_\_\_. 2010w. “Ministro de Defensa colombiano se reúne con el presidente de Panamá”. 12 de febrero.
- \_\_\_\_\_. 2010x. “Ministro de Defensa destacó logros en seguridad en Bogotá”. 16 de febrero.
- \_\_\_\_\_. 2010y. “Nuevas medidas para luchar contra las Farc, anuncian al final del consejo de seguridad en Popayán”. 21 de febrero.
- \_\_\_\_\_. 2010z. “Pliego de cargos a secretario general de la Presidencia por el caso DAS”. 22 de febrero.
- \_\_\_\_\_. 2010aa. “Subsecretario del Pentágono dice que E.U. no tiene interés en bases militares en Latinoamérica”. 22 de febrero.
- \_\_\_\_\_. 2010ab. “Infiltración de bandas criminales salpica a 2 oficiales de la Policía”. 28 de febrero.
- \_\_\_\_\_. 2010ac. “España pide explicaciones a Venezuela por acusación de supuesta relación ETA y las Farc”. 1 de marzo.
- \_\_\_\_\_. 2010ad. “Acuerdo militar que le permitirá a E.U. usar 7 bases en Colombia no está cerrado”. 5 de marzo.
- \_\_\_\_\_. 2010ae. “El gobierno dice que sólo quedan 79 secuestrados”. 21 de marzo.
- \_\_\_\_\_. 2010af. “Cifra de desaparecidos en el país supera las 41.000 personas”. 22 de marzo.
- \_\_\_\_\_. 2010ag. “De 18 frentes subversivos se pasó a 0 en el departamento de Cundinamarca”. 24 de marzo.
- \_\_\_\_\_. 2010ah. “País Libre duda de la cifra 79 secuestrados dada por el gobierno”. 25 de marzo.
- \_\_\_\_\_. 2010ai. “Brasil da a conocer detalles sobre su acuerdo militar con Estados Unidos”. 8 de abril.
- \_\_\_\_\_. 2010aj. “Por 6 nuevas detenciones, desórdenes en la frontera”. 8 de abril.
- \_\_\_\_\_. 2010ak. “E.U. ya había condicionado entrega de fondos al DAS en septiembre del año pasado”. 14 de abril.
- \_\_\_\_\_. 2010al. “Brasil e Italia firman acuerdos de cooperación militar, económica y ambiental”. 15 de abril.
- \_\_\_\_\_. 2010am. “Dictan medida de aseguramiento contra ex Subdirector de Análisis de Inteligencia del DAS”. 19 de abril.
- \_\_\_\_\_. 2010an. “Gobierno dice que ha habido 194 condenados por ejecuciones extrajudiciales”. 23 de abril.
- \_\_\_\_\_. 2010ao. “Si Colombia ‘nos vuelve a agredir, (...) la respuesta no será diplomática, será militar’: Correa”. 24 de abril.
- \_\_\_\_\_. 2010ap. “Uribe rechaza intromisión del mandatario venezolano, Hugo Chávez, en el proceso electoral colombiano”. 7 de mayo.
- \_\_\_\_\_. 2010aq. “Paras liderados por ‘Don Mario’ confiesan alianza con militares para realizar ‘falsos positivos’”. 9 de mayo.
- \_\_\_\_\_. 2010ar. “Ejército anuncia batallón de alta montaña para frenar ataques de las Farc en el Cauca”. 12 de mayo.
- \_\_\_\_\_. 2010as. “Mario Aranguren, a prisión por caso de ‘chuzadas’. Van diez ex funcionarios detenidos por este caso”. 31 de mayo.

- \_\_\_\_\_. 2010at. "Chávez anuncia compra de 18 aviones chinos por 82 millones de dólares". 6 de junio.
- \_\_\_\_\_. 2010au. "Límites al fuero y la cadena de mando, puntos claves para blindaje a las Fuerzas Militares". 15 de junio.
- \_\_\_\_\_. 2010av. "No habrá impunidad en falsos positivos", afirmó Ministro de Defensa". 22 de junio.
- \_\_\_\_\_. 2010aw. "DAS revela identidad y dónde actúan nuevas bandas criminales". 4 de julio.
- \_\_\_\_\_. 2010ax. "Detención domiciliaria al ex subdirector de Análisis y Operaciones de la UIAF, Luis Eduardo Daza". 8 de julio.
- \_\_\_\_\_. 2010ay. "EE.UU. ha aportado casi 8 mil millones de dólares durante los 19 años de vigencia del Plan Colombia". 13 de julio.
- \_\_\_\_\_. 2010az. "Uribe insiste contra 'Diplomacia babosa'". 13 de julio.
- \_\_\_\_\_. 2010ba. "Santos propone 'diálogo' con Venezuela sobre supuesta presencia de guerrilleros en el vecino país". 15 de julio.
- \_\_\_\_\_. 2010bb. "Chávez estudia 'romper relaciones'; Colombia llevará denuncia a la OEA". 16 de julio.
- \_\_\_\_\_. 2010bc. "El jueves, a las 10 a.m., la OEA escuchará posición de Colombia sobre presencia de Farc en Venezuela". 16 de julio.
- \_\_\_\_\_. 2010bd. "Colombia alista todo un dossier para discutir en OEA supuesta presencia de Farc y ELN en Venezuela". 19 de julio.
- \_\_\_\_\_. 2010be. "Que la sesión extraordinaria de la OEA sea pública, pidió el gobierno colombiano". 19 de julio.
- \_\_\_\_\_. 2010bf. "Corte Suprema sí fue objeto de seguimiento por el DAS, aseguró ex jefe de inteligencia del DAS". 23 de julio.
- \_\_\_\_\_. 2010bg. "Venezuela dobló su presencia militar en los estados fronterizos con Colombia". 26 de julio.
- \_\_\_\_\_. 2010bh. "Colombia jamás ha pensado en ataque". 31 de julio.
- \_\_\_\_\_. 2010bi. "Armada colombiana liderará lucha contra las drogas en los mares". 5 de agosto.
- \_\_\_\_\_. 2010bj. "Detenidos doce militares por ejecuciones extrajudiciales". 5 de agosto.
- \_\_\_\_\_. 2010bk. "Diálogo directo y franco con Venezuela, lo más pronto posible: Santos". 6 de agosto.
- \_\_\_\_\_. 2010bl. "Juan Manuel Santos y Rafael Correa hablarán sobre normalización de relaciones". 6 de agosto.
- \_\_\_\_\_. 2010bm. "Gobierno desautorizó iniciativas 'inconsultas' de paz nacionales y extranjeras". 9 de agosto.
- \_\_\_\_\_. 2010bn. "Alcalde de Medellín le solicitó al presidente Santos apoyo en lucha contra las organizaciones criminales". 11 de agosto.
- \_\_\_\_\_. 2010bo. "Se alejaron los 'fantasmas de la guerra' tras cumbre Santos-Chávez, dice vicepresidente de Venezuela". 11 de agosto.
- \_\_\_\_\_. 2010bp. "Colombia no cede ni se doblega ante el terrorismo", dice el ministro Rodrigo Rivera". 13 de agosto.
- \_\_\_\_\_. 2010bq. "Corte tumba tratado militar con EE.UU.; gobierno acata su decisión, pero Congreso lo puede revivir". 17 de agosto.
- \_\_\_\_\_. 2010br. "Presidente Santos dice que fallo de la Corte sobre bases militares no afecta cooperación con EE.UU.". 18 de agosto.
- \_\_\_\_\_. 2010bs. "Ministros a Caracas". 19 de agosto.
- \_\_\_\_\_. 2010bt. "Chávez paga primeros US\$200 millones". 21 de agosto.
- \_\_\_\_\_. 2010bu. "Proyecto de ley busca castigar porte ilegal de armas con penas no inferiores a seis años de cárcel". 30 de agosto.
- \_\_\_\_\_. 2010bv. "Presidente Santos anunció cambios 'operativos' para luchar contra el crimen en Medellín". 31 de agosto.
- \_\_\_\_\_. 2010bw. "Abren pliego de cargos contra seis ex funcionarios del DAS por el escándalo de las 'Chuzadas'". 2 de septiembre.
- \_\_\_\_\_. 2010bx. "Se reactivará la erradicación de cultivos ilícitos en Putumayo, anunció ministro de Defensa". 4 de septiembre.
- \_\_\_\_\_. 2010by. "China donó un millón de dólares a Colombia para adquirir material de defensa". 6 de septiembre.
- \_\_\_\_\_. 2010bz. "Iglesia católica apoyó al presidente Santos en su decisión de no negociar todavía con las Farc". 6 de septiembre.
- \_\_\_\_\_. 2010ca. "No podemos bajar la guardia ni cantar victoria antes de tiempo", afirma el ministro de Defensa". 7 de septiembre.
- \_\_\_\_\_. 2010cb. "Otros 6 policías muertos por ataque de Farc y ELN". 8 de septiembre.
- \_\_\_\_\_. 2010cc. "Así se perfila el 'rostro urbano' de la seguridad democrática". 11 de septiembre.
- \_\_\_\_\_. 2010cd. "Ecuador ha descubierto 107 refugios ilegales en frontera con Colombia en lo corrido del año". 16 de septiembre.
- \_\_\_\_\_. 2010ce. "Gobierno anunció la creación del Consejo de Seguridad Nacional". 17 de septiembre.
- \_\_\_\_\_. 2010cf. "Gobierno se compromete a seguir adelante con ley de tierras pese a asesinato del líder de desplazados". 21 de septiembre.
- \_\_\_\_\_. 2010cg. "Las Farc dicen que quieren hablar con gobierno de Santos, 'pero sin condicionamientos'". 22 de septiembre.



- \_\_\_\_\_. 2010ch. “Habrá 20.000 policías nuevos para las ciudades”. 5 de octubre.
- \_\_\_\_\_. 2010ci. “Construirán cantón militar para 2.000 hombres en la frontera con Venezuela”. 9 de octubre.
- \_\_\_\_\_. 2010cj. “Presentada demanda contra Álvaro Uribe por espionaje en España”. 26 de octubre.
- \_\_\_\_\_. 2010ck. “El 37 por ciento de las muertes en 2010 fue por intolerancia”. 27 de diciembre.
- Gómez Maseri, Sergio. 2010a. “Mañana suscribirán convenio de cooperación militar. El de Brasil-E.U. no es cualquier acuerdo”. *El Tiempo*, 11 de abril.
- \_\_\_\_\_. 2010b. “Venezuela debe explicar a la región el porqué de sus masivas compras de armamento militar: E.U.”. *El Tiempo*, 12 de abril.
- Human Rights Watch. 2010. *Colombia: herederos de los paramilitares. La nueva cara de la violencia en Colombia*. Human Rights Watch.
- Ministerio de Defensa Nacional. 2010. *Balance de gobierno 2002-2010*. Disponible en [http://issuu.com/balancedegobierno\\_2002\\_2010/docs/sep\\_mindefensa](http://issuu.com/balancedegobierno_2002_2010/docs/sep_mindefensa)
- Valbuena, Juan Francisco. 2010. “‘Nada justifica el terrorismo’: Lula”. *El Tiempo*, 2 de septiembre.
- Valencia, León. 2010. “Las cifras del conflicto en el 2010”. *El Tiempo*, 7 de diciembre.

## NOTAS

- 1 Aunque recientemente la Fiscalía General de la Nación inició una investigación en contra de Bernardo Moreno, secretario General de la Presidencia de la República durante la administración Uribe, justamente por su vinculación con el escándalo de espionaje por parte del DAS, esa investigación aun no ha concluido.
- 2 Aunque este artículo se refiere ante todo a los hechos ocurridos durante 2010, vale la pena mencionar que el 7 de junio de 2011 fue asesinada, pocos días antes de que se sancionara la ley de víctimas, Ana Fabricia Córdoba, líder de Líderes Adelante por un Tejido Humano de Paz (Latepaz).
- 3 Haciendo referencia a la decisión del Estado colombiano de bombardear el campamento insurgente ubicado en territorio ecuatoriano.
- 4 Como puede verse en la gráfica 2, en 2010 había en el país 159.929 policías activos (Ministerio de Defensa Nacional, 2010: 8). La meta de aumentar este número a 163.000 implicaría el incremento de 3.071 efectivos a finales del mismo año.
- 5 La Comisión –en la que participan el Instituto de Medicina Legal, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía, la Procuraduría, ONG representantes de familiares víctimas de desaparición forzada, la Comisión Colombiana de Juristas, Fondelibertad, el Ministerio de Defensa Nacional y la Vicepresidencia– fue creada para apoyar y promover la investigación del delito de desaparición forzada, según la ley 589 de 2000.

# LA POLÍTICA EXTERIOR DE ECUADOR DURANTE EL GOBIERNO DE RAFAEL CORREA: UN BALANCE

---

BEATRIZ ZEPEDA \*

## RESUMEN

---

Desde su llegada al poder, en enero de 2007, el presidente Rafael Correa se ha propuesto promover una agenda de política exterior distinta a la de sus predecesores. Esta nueva agenda está basada en una serie de principios enunciados en diversos documentos programáticos de su administración e incluyen entre sus prioridades la integración latinoamericana, la recuperación de la soberanía y la diversificación de las relaciones comerciales de Ecuador. Mediante la revisión de la política exterior en los últimos cuatro años y medio, este artículo discute los resultados alcanzados hasta ahora y hace un balance en el que la falta de pragmatismo se revela como una de las mayores debilidades de la política exterior actual.

\*\*\*

### 1. ANTECEDENTES

Con la consigna de defender “la dignidad de [la] nación y su soberanía”<sup>1</sup>, la llegada a la presidencia de la república del economista Rafael Correa, en enero de 2007, trajo consigo un cambio notable en la forma de concebir y conducir la política exterior de Ecuador. A poco más de cuatro años del inicio de la “revolución ciudadana”<sup>2</sup>, conviene preguntarse ¿en qué consiste esta

---

\* La autora agradece a María Gabriela Egas y a Nataly Illescas por su apoyo para la realización de este artículo.

reorientación? ¿Cómo se piensa e implementa actualmente esa política exterior? Y, sobre todo, ¿qué se ha logrado?

Este trabajo tiene el objetivo de dar algunas respuestas a estas interrogantes. Para ello se pasa revista a las relaciones exteriores durante la administración del presidente Rafael Correa (2007-2009; 2009-), analizándolas en función de cuatro ejes temáticos: 1) la integración regional; 2) las relaciones de Ecuador con Colombia; 3) las relaciones con antiguos socios; y 4) la búsqueda de nuevos socios.

Para comprender a cabalidad el giro que ha tomado la actual política exterior ecuatoriana, es necesario considerar, primero, que desde 1942 y hasta finales de la década de los noventa, las relaciones exteriores del país estuvieron dominadas por el conflicto territorial con Perú, lo que se constituyó en el eje central de articulación de la diplomacia ecuatoriana y subordinó, casi por completo, los otros ámbitos de su agenda exterior (Carrión Mena, 2010).

Las condiciones descritas cambiaron radicalmente en 1998, cuando, mediante la firma del Acuerdo de Brasilia, el diferendo territorial quedó definitivamente saldado y se reconoció la frontera *de facto* entre los dos países, con lo que se oficializó la soberanía peruana sobre el territorio amazónico que, hasta entonces, Ecuador había reclamado como suyo.

La firma de la paz con Perú dejó sin brújula a la diplomacia ecuatoriana que, en virtud del conflicto crónico, se había especializado en derecho territorial y se había abocado a obtener el apoyo de la comunidad internacional para la posición de Ecuador en la disputa limítrofe. De ese modo, la diplomacia del país se vio súbitamente enfrentada a la necesidad de adaptarse a un entorno complejo para el que estaba poco preparada (Bonilla, 2006: 166).

De modo paralelo a este desafío, los primeros años del siglo XXI fueron escenario del recrudecimiento del conflicto interno en Colombia, el otro país limítrofe con Ecuador. La entrada en vigor

del Plan Colombia en el año 2000<sup>3</sup> y la estrategia de regionalización del conflicto adoptada por el gobierno del entonces presidente Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010), provocaron una ola de migración forzada de población colombiana a Ecuador, incursiones armadas de los actores del conflicto colombiano a territorio ecuatoriano y la integración de una economía de frontera alimentada por el conflicto. Con todo ello, aumentaron las tensiones en una relación bilateral que, hasta entonces, se había caracterizado por la amistad y la cordialidad.

Con estos antecedentes, en enero de 2007 y apoyado, entre otros actores, por movimientos sociales y sectores de izquierda, asumió la presidencia de Ecuador el economista Rafael Correa, en medio de enormes expectativas de cambio y apelando a un discurso marcadamente nacionalista (Zepeda, 2010). A la agenda exterior de Ecuador, hasta entonces dominada por las relaciones bilaterales con Estados Unidos, Colombia y Perú, en ese orden de importancia, el nuevo gobierno opuso una alternativa centrada en cuatro ejes: 1) el ejercicio pleno de la soberanía; 2) la integración latinoamericana; 3) el multilateralismo; y 4) la diversificación de las relaciones económicas y políticas del país.

Estos principios quedarían consagrados, finalmente, en la nueva Constitución política del Estado, que entró en vigencia el 20 de octubre de 2008 (título VII, artículos 416 a 428), así como en el *Plan nacional de desarrollo 2007-2010* y en el *Plan nacional del buen vivir 2009-2013* (Senplandes, 2007 y 2009), documentos programáticos del gobierno del presidente Correa y de su movimiento político PAIS (Patria Altiva i Soberana).

## 2. ECUADOR Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL

El interés de la administración Correa por la integración latinoamericana se hizo patente desde inicios de la campaña presidencial, al quedar consignado en el *Plan de gobierno* como el quinto eje programático para la “transformación radical de Ecuador”. Desde entonces, su gobierno

ha tomado diversas iniciativas de integración regional que, no obstante, se han apartado de los espacios de relacionamiento regional tradicional del país. En este contexto destaca que, ya desde la campaña electoral de 2006, se hubiera planteado la necesidad de “repensar” la Comunidad Andina de Naciones (CAN)<sup>4</sup>, organismo que hasta la llegada del presidente Correa al poder había sido el principal espacio de relación multilateral de la diplomacia ecuatoriana (Bonilla, 2006: 167). Aquello advertía el alejamiento de Ecuador de la CAN, que desde entonces se ha verificado, pese a la enunciación, en ambos planes de desarrollo citados, del objetivo de fortalecer y hacer converger esa institución con el Mercosur (Mercado Común del Sur) (MRECI, 2007; Senplandes, 2009: 256)<sup>5</sup>.

Como alternativa al modelo de regionalismo abierto, representado por la CAN, el gobierno ecuatoriano ha optado por fortalecer esquemas de integración “posliberales” (Sanahuja, 2010) como la Unasur (Unión de Naciones Suramericanas) y la Alba (Alianza Bolivariana de los Pueblos de nuestra América-Tratado de los Pueblos), cuyo objetivo, más que la integración económica o comercial, es la articulación y la integración política de Sudamérica.

Ahora bien, aun cuando, en principio, ambos esquemas se presentan como complementarios, lo cierto es que la Alba y la Unasur representan alternativas distintas de integración regional y plantean ventajas –y desventajas– diferentes. La adhesión a la Alba, por ejemplo, que tras meses de especulación en los medios se verificó finalmente el 24 de junio de 2009, atiende fundamentalmente a un criterio ideológico, que persigue apoyar el posicionamiento del bloque liderado por el presidente de Venezuela, Hugo Chávez (1999-2001; 2001-2007; 2007-), como una propuesta antihegemónica, antiimperialista, anticapitalista y, básicamente, antiestadounidense (Arellano, 2006). Así se evidencia en el documento de adhesión de Ecuador a la Alba, en el que el gobierno del presidente Rafael Correa justifica su decisión considerando que aquella organización goza de una “orientación política integral que reivindica los

derechos inalienables de sus pueblos y la soberanía de sus países, y repudia toda clase de tutelaje e intervención foránea, así como las prácticas neocolonialistas [...]”<sup>6</sup>.

## 2.1 ECUADOR EN LA ALBA<sup>7</sup>

Pese al discurso que destaca las ventajas económicas que representa para sus miembros la conformación de este bloque<sup>8</sup>, el proyecto económico de la Alba consolida la posición de Venezuela como proveedor de petróleo barato y sus derivados a los países miembros de la organización regional, y crea con ello relaciones internacionales clientelares que no pueden soslayarse.

En el caso de Ecuador, el ingreso a la Alba ha representado poco en términos de ventajas económicas y comerciales. Según la Cámara de Industriales de Pichincha, en 2008 las exportaciones ecuatorianas a los países miembros de la Alba ascendieron a 981 millones de dólares, equivalentes a 5,3% de las exportaciones totales del país. Por su parte, las exportaciones no-petroleras representaron solamente 9% de ese total. En lo referente a las importaciones de Ecuador, si se excluye a Venezuela, los países de la Alba resultaron en ese mismo año proveedores marginales de sus compras en el extranjero, con una participación de apenas 0,13% del total. De igual manera, en 2008 la inversión extranjera en Ecuador provino en su mayor parte de México, mientras que Venezuela sólo aportó 2% del total y los demás países del bloque ni siquiera figuraron en las estadísticas<sup>9</sup>.

A dos años del ingreso de Ecuador a la Alba, la situación se ha modificado poco. Los datos comerciales disponibles a junio de 2011 revelan, por ejemplo, que el comercio entre Bolivia y Ecuador es insignificante<sup>10</sup>, lo que evidencia que la pertenencia a esta organización regional no ha coadyuvado a dinamizar el comercio entre los miembros de la alianza, más allá de los nexos bilaterales que cada uno de los países sostenía ya con Venezuela.

No obstante, en el caso de la relación comercial bilateral entre Venezuela y Ecuador, la parti-

cipación de las exportaciones ecuatorianas a ese país creció, al pasar de 6,5% en 2008 a 9,5% del total en 2010 (Corpei, 2010: 9). Ecuador, por su parte, está lejos de ser un mercado significativo para Venezuela, en tanto aportó 1,6% del total de las importaciones de ese país en 2009, al tiempo que fue receptor de 2,4% del total de las exportaciones venezolanas (Proecuador, 2011b: 6).

En síntesis, en el ámbito comercial la pertenencia a la Alba no ha significado una ampliación de mercados para Ecuador, pero sí ha implicado la intensificación de las relaciones comerciales con Venezuela y una mayor participación de ese país en la balanza comercial.

En el ámbito financiero, por su parte, los países de la Alba se han propuesto impulsar la creación de una nueva arquitectura financiera internacional y han dado vida al Banco de la Alba como organismo de fomento subregional, así como al Sistema Unitario de Compensación Regional (SUCRE), como mecanismo de pagos en el comercio intrarregional, con el fin de disminuir los costos de transacción y, más importante aún, “promover la independencia regional frente al dólar y la complementariedad de las economías de los países de Sud y Centroamérica”<sup>11</sup>. En fechas recientes, el gobierno ecuatoriano realizó su primera transacción comercial utilizando el sucre<sup>12</sup> como unidad de intercambio<sup>13</sup>. La aún breve existencia de estas entidades financieras dificulta evaluar su impacto.

En términos políticos, la pertenencia a la Alba hasta ahora ha dejado un saldo “mixto” para Ecuador. Si bien desde una perspectiva ha cumplido con el objetivo del gobierno del presidente Rafael Correa de posicionar a Ecuador como miembro de un bloque de países afines al socialismo del siglo XXI, que propugnan un “nuevo orden internacional”, desde otra, dicha pertenencia le ha restado al país espacios en las relaciones bilaterales, particularmente frente a aquellos gobiernos que ven con reservas el liderazgo regional del presidente Hugo Chávez.

Al mismo tiempo, la participación en la Alba ha impactado negativamente en la imagen internacional del país, específicamente en los foros

multilaterales, en los que el voto “en bloque” de los países de la Alba ha estado, en más de una ocasión, en contraposición al consenso internacional. Basta citar como ejemplos los votos razonados emitidos por los representantes de los países de la Alba sobre las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, relativas a la situación de los derechos humanos en Irán, y a la suspensión de Libia del Consejo de Derechos Humanos de la misma organización, que, si bien terminaron por apoyar el consenso prevaliente, lo hicieron de una forma calificada<sup>14</sup>.

## 2.2 ECUADOR EN LA UNASUR<sup>15</sup>

La Unasur, por su parte, representa el proyecto de liderazgo regional de Brasil, país con el que Ecuador no ha tenido nunca una relación particularmente intensa<sup>16</sup>, y cuya emergencia como potencia, no sólo regional, sino global, tiende a generar recelo (Malamud, 2009). La expulsión de la empresa brasileña Odebrecht, en septiembre de 2008, por ejemplo, por incumplimiento de contrato en el caso de la central hidroeléctrica San Francisco, y la subsiguiente negativa del gobierno ecuatoriano a pagar la deuda contraída con el Banco de Fomento de Brasil, Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDES), para la financiación de dicho proyecto, elevó la tensión en la relación bilateral al grado que el embajador de Brasil en Quito fue llamado a consultas por su gobierno, y originó la suspensión de varios proyectos de cooperación, así como un enfriamiento general en la relación (Paredes, s. f.), evidenciando, de esta manera, la realidad de una relación que, pese a la retórica de fraternidad, en Quito se percibe a la luz de las asimetrías.

Aparentemente la Unasur es el esquema de integración regional favorecido por el gobierno del presidente Correa. Ante el desprestigio de la CAN y la inoperancia de la Alba como aparato de integración regional real –que no como foro político–, la Unasur se presenta como la iniciativa regional más prometedora a los ojos del gobierno ecuatoriano, lo que, aunado al hecho que Quito

haya sido seleccionada como sede de la Secretaría General de la Unasur, permitiría suponer un fuerte compromiso del gobierno ecuatoriano con este esquema. Además, Ecuador ocupó la presidencia *pro tempore* de la Unasur entre agosto de 2009 y noviembre de 2010, periodo durante el cual desplegó una intensa actividad a fin de fortalecer el Consejo de Defensa Suramericano, así como de crear varios otros consejos de relevancia para la región (Pareja, 2010). No obstante, el rechazo a considerar la precandidatura propuesta por varios países miembros, de un ex canciller ecuatoriano a la Secretaría General de la Unasur, y la decisión de favorecer una fórmula de compromiso entre Colombia y Venezuela, que debilita, de entrada, la figura del primer secretario general del organismo<sup>17</sup>, ha generado dudas sobre el rol que el gobierno ecuatoriano atribuye al país en esta iniciativa de integración.

### 3. LAS RELACIONES CON COLOMBIA

En noviembre de 2010, con el nombramiento de embajadores de los dos países, se restablecieron plenamente las relaciones diplomáticas entre Ecuador y Colombia, interrumpidas en marzo de 2008 a raíz del bombardeo, por la Fuerza Aérea Colombiana, al campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) asentado en territorio ecuatoriano (Angostura), hecho que cobró la vida de *Raúl Reyes*, segundo en la jerarquía de las Farc, y de veintiuna personas más, entre ellas un ecuatoriano.

En verdad, las relaciones entre Ecuador y Colombia se habían deteriorado desde 1998 y, de modo particular, a partir de 2000, con la entrada en vigor del Plan Colombia y la ofensiva colombo-estadounidense contra el narcotráfico y la guerrilla. Empero, el ataque al campamento de las Farc en Angostura representó la caída al punto más bajo en la historia de esa relación bilateral y aumentó, inclusive, el riesgo de un enfrentamiento armado en la región. La tensión originada por la acción unilateral de Colombia en territorio ecuatoriano logró conjurarse mediante la hábil y rápida intervención del Grupo de Río,

que se perfiló entonces como un foro político vigente, en contraposición a la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la CAN, organismos que evidenciaron sus enormes limitaciones de gestión política frente a esa crisis.

La diplomacia presidencial y de medios que siguió a los sucesos de marzo de 2008 y la manifiesta antipatía que se demostraban los presidentes Correa y Uribe fueron, sin duda, obstáculos importantes para la normalización de las relaciones bilaterales. Lo fue también la necesidad del gobierno ecuatoriano de arreglar sus asuntos “casa adentro”, antes de avanzar en el restablecimiento de las relaciones con Colombia, pues, a raíz del bombardeo en Angostura y como parte importante de la estrategia colombiana, se denunció la existencia de contactos al más alto nivel entre miembros del gobierno ecuatoriano y la dirigencia de las Farc, así como un supuesto donativo económico de las Farc a la campaña electoral de Rafael Correa, en 2006. Para el gobierno ecuatoriano resultaba ineludible, antes de avanzar en la negociación con Colombia, despejar dudas y eliminar sospechas, y para aquello “el bajo perfil” resultó una estrategia útil.

Este asunto quedaría superado finalmente con el cambio de gobierno en Colombia, en agosto de 2010, y la clara voluntad política demostrada por ambas partes de dejar atrás el *impasse*. Así quedó demostrado cuando ante nuevos informes publicados en mayo de 2011 (*Wikileaks*), relativos a las supuestas gestiones del ahora canciller de Ecuador, Ricardo Patiño, para obtener un donativo económico de las Farc para la campaña del presidente Correa (2006), el gobierno colombiano declinó hacer comentarios y enfatizó que Bogotá había “pasado la página” de los antiguos conflictos con Ecuador<sup>18</sup>.

En resumen, la llegada a la Casa de Nariño de Juan Manuel Santos, el nuevo presidente de Colombia, y los concomitantes esfuerzos bilaterales hechos a fin de avanzar en la negociación de los asuntos sensibles, identificados desde febrero de 2010 como “factores centrales en la agenda de normalización de las relaciones”<sup>19</sup>,

parecen ser la clave de la nueva relación de cooperación entre Ecuador y su vecino del norte.

#### 4. LAS RELACIONES CON ANTIGUOS SOCIOS

##### 4.1 LAS RELACIONES CON ESTADOS UNIDOS

La reorientación en la política exterior ecuatoriana ha implicado la reevaluación de las relaciones con Estados Unidos y la Unión Europea, a la luz de dos principios centrales: diversificación de relaciones y fortalecimiento de los vínculos sur-sur. En este sentido, no sorprende que durante la administración del presidente Correa la relación con estos dos actores del norte global haya perdido importancia, al menos en el discurso oficial.

El énfasis en la diversificación y el tinte antihegemónico con los que, desde un principio, se imprimió la diplomacia ecuatoriana, auguraban un distanciamiento, al menos político, del que hasta la fecha sigue siendo el principal socio comercial de Ecuador, Estados Unidos. La decisión del gobierno ecuatoriano, comunicada en 2007, de no renovar el contrato de la base de Manta, elemento importante en la estrategia estadounidense de lucha contra las drogas en el Pacífico, atendió así, tanto al consenso en la sociedad ecuatoriana, que ya se había plasmado en el *Plan nacional de política exterior 2006-2020* (MRE, 2006), como a la orientación antihegemónica de la administración del presidente Rafael Correa.

Si bien la llegada de Barack Obama (2009-) a la Casa Blanca en enero de 2009 representó la posibilidad de mejorar las relaciones con Estados Unidos –deterioradas en prácticamente toda América Latina a raíz de la errática política exterior de George W. Bush (2001-2005; 2005-2009) hacia la región–, la realidad de una relación asimétrica, independientemente del ocupante la Oficina Oval en la Casa Blanca, se hizo sentir desde temprano, con la publicación de los detalles de los convenios de cooperación entre el gobierno de Estados Unidos y la Policía Nacional, en los que se condicionaba la asistencia financiera estadounidense a la designación de

jefes de esa institución. A consecuencia de este incidente, que el gobierno ecuatoriano denunció como un caso de injerencia flagrante en los asuntos internos del país, y tras el conocimiento de que cierta información clasificada de la Policía Nacional había sido sustraída por empleados de la Embajada de Estados Unidos en Quito, dos altos funcionarios de esa misión diplomática fueron expulsados de Ecuador, conduciendo así a la relación bilateral a su punto más bajo desde la llegada del presidente Rafael Correa al poder<sup>20</sup>.

La visita de la secretaria de Estado, Hillary Clinton, a Quito, en junio de 2010, para discutir entre otros asuntos el Acuerdo de protección comercial andino y erradicación de drogas (ATPDEA), que otorga preferencias arancelarias a Ecuador a cambio de su compromiso certificado en el combate al narcotráfico, significó un nuevo acercamiento entre Ecuador y Estados Unidos que, sin embargo, duró poco. A raíz de la publicación de nuevos cables filtrados a *Wikileaks*, en los que la embajadora de Estados Unidos en Quito, Heather Hodges, informaba al Departamento de Estado sobre la supuesta corrupción de algunos altos mandos policiales y especulaba sobre el posible conocimiento de esta situación por el presidente Rafael Correa<sup>21</sup>, el gobierno ecuatoriano declaró a esa diplomática *persona non grata* y exigió su salida inmediata del país. El gobierno de Estados Unidos respondió a esa medida exigiendo, a su vez, la salida del embajador de Ecuador en Washington, generándose así el mayor distanciamiento entre los dos países en la historia reciente.

A julio de 2011, las representaciones diplomáticas de Ecuador y Estados Unidos operan a nivel de encargados de negocios y a corto plazo no se prevé el nombramiento de nuevos embajadores. Por su parte, el ATPDEA caducó en febrero de 2011 y a la luz del *impasse* político la renovación de ese instrumento comercial sigue en suspenso. La probable suscripción del tratado de libre comercio (TLC) entre Estados y Colombia amenaza, por lo demás, con dejar sin piso este esquema de preferencias arancelarias que, de acuerdo con cifras oficiales, en 2010 representó

para Ecuador beneficios por poco más de 25 millones de dólares (Ministerio Coordinador de la Política Económica, 2011: 11 y 13). Pese a que el gobierno del presidente Correa ha tratado de minimizar los efectos de estos hechos, lo cierto es que la relación bilateral se encuentra en uno de sus peores momentos y los costos de ello, más allá del ámbito comercial, no terminan de calcularse.

## 4.2 LAS RELACIONES CON LA UNIÓN EUROPEA

Desde mediados del siglo XX, las relaciones de Ecuador con los países de la Unión Europea (UE) no han llegado a alcanzar el nivel de importancia que sí ha tenido la relación con Estados Unidos. No obstante, de acuerdo con datos del Banco Central del Ecuador, en 2010 la UE fue destinataria de 13% de las exportaciones ecuatorianas y el origen de 9,1% de las importaciones del país<sup>22</sup>.

Durante el gobierno del presidente Rafael Correa las relaciones entre Ecuador y la Unión Europea han girado alrededor de dos asuntos centrales: la migración y la negociación de un acuerdo comercial de asociación. La adopción por la UE, en junio de 2008, de la “Directiva retorno”, que fomenta el regreso voluntario de los inmigrantes legales a su país de origen y establece lineamientos de retención temporal y la prohibición de ingreso a la UE de esas personas<sup>23</sup>, provocó una fuerte reacción del gobierno del presidente Correa, quien, habiendo llegado al poder con un discurso de defensa de la población ecuatoriana migrante, asumió un compromiso con los derechos de alrededor de un millón y medio de ecuatorianos repartidos por el mundo, de los cuales, hacia mediados de 2007, aproximadamente setecientos mil residían en países de la UE (Jokisch, 2007).

La adopción de la “Directiva retorno” tuvo, así mismo, un fuerte impacto sobre la posición ecuatoriana en las negociaciones con la UE, iniciadas en 2007, para lograr un “acuerdo de asociación” entre la CAN y la UE. En efecto, como reacción a la política migratoria restrictiva de la Unión Europea, el gobierno de Ecuador amena-

zó con dejar la mesa de negociaciones, en lo que sería el primero de los muchos giros e interrupciones que el proceso de negociación ha experimentado desde sus inicios.

Fue a raíz del conflicto con la Unión Europea en torno a las cuotas de importación de banano (2009) que Ecuador finalmente abandonó las negociaciones comerciales, de las que antes también se había retirado Bolivia. Así, los otros dos miembros de la CAN, Perú y Colombia, continuaron el proceso a su propio paso, concluyendo dichas negociaciones en marzo de 2010. Sin embargo, menos de un año después, en febrero de 2011 y una vez solucionado el asunto del banano a su favor, Ecuador intentó reanudar las negociaciones, aclarando, siempre, que el acuerdo buscado debía alejarse de un modelo de tratado de libre comercio, para constituirse en un “acuerdo de comercio para el desarrollo”.

En este contexto, la ministra Coordinadora de la Producción emprendió una nueva ofensiva diplomática conducente a reanudar las negociaciones del acuerdo comercial con la UE, gestión que pronto se vio socavada por las declaraciones que semanas atrás había hecho el vicescanciller ecuatoriano, Kintto Lucas, a un medio cubano, denunciando los acuerdos firmados por la Unión Europea como “una forma de neocolonialismo”<sup>24</sup>.

En conjunto, estos incidentes han puesto de manifiesto la ausencia de una posición coherente en el gobierno ecuatoriano frente al asunto comercial con la UE, al tiempo que han evidenciado las fracturas que existen en el equipo ministerial del presidente Rafael Correa y las visiones encontradas acerca del modelo de desarrollo del país que sostienen distintos miembros del gabinete.

Las negociaciones con la Unión Europea se encuentran, así, en una situación incierta, a la que han contribuido de manera notable las contradicciones del gobierno. Sin embargo, el manejo político de este asunto no es el único factor que explica las dificultades de concretar un acuerdo comercial con la UE. La denuncia de los tratados



bilaterales de protección a la inversión, que el gobierno ecuatoriano anunció en septiembre de 2010 y que involucra a cinco países miembros de la Unión Europea<sup>25</sup>, plantea un obstáculo igualmente serio y, sin duda, más significativo para la UE, a la concreción de un acuerdo comercial entre Europa y Ecuador, que hoy por hoy, se presenta esquivo.

## 5. LA BÚSQUEDA DE NUEVOS SOCIOS

Uno de los ejes paradigmáticos de la política exterior del gobierno de Rafael Correa es la modificación de las relaciones de poder global, lo que, aunado al ya mencionado interés en diversificar las relaciones exteriores del país, y, particularmente en distanciarse de Washington, ha llevado a la búsqueda de nuevos socios y aliados más allá de los círculos tradicionales de relacionamiento internacional de Ecuador. Acaso este sea el argumento que permita dar coherencia a las iniciativas de la diplomacia ecuatoriana por fortalecer los vínculos con países tan disímboles como Rusia, China e Irán.

### 5.1 LAS RELACIONES CON RUSIA

En su intento por recuperar el estatus de súper potencia, Rusia ha buscado establecer nexos con los países de América Latina de modo que se haga sentir su influencia en el otrora “patio trasero de Estados Unidos”. Con ese propósito, ha encontrado muy convenientes las iniciativas ecuatorianas de búsqueda de nuevos socios y acercamiento bilateral. Desde enero de 2008 se han suscrito doce convenios o memorandos de entendimiento, de diversa naturaleza, entre la Federación Rusa y la República del Ecuador<sup>26</sup>, entre los cuales se destacan el Convenio de cooperación técnica-militar, suscrito en noviembre de 2008, en el marco de la visita del ministro del Exterior de Rusia, Serguei Lavrov, a Quito; y los convenios suscritos durante la gira del presidente Rafael Correa a dicho país, en octubre de 2009, relativos a la cooperación en la esfera de la uti-

lización de energía atómica para fines pacíficos, el financiamiento ruso del proyecto hidroeléctrico Toachi-Pilatón, la cooperación en materia de energía, así como una declaración de asociación estratégica. Hasta el momento, se ha verificado la participación rusa en el proyecto Toachi-Pilatón. Se conoce además que, amparado por el convenio firmado en Moscú, en 2009, el gobierno ecuatoriano ha adquirido dos helicópteros rusos para transporte de tropas. Sin embargo, más allá de esta información de acceso público, es difícil establecer cuál ha sido el alcance real de este acercamiento, así como el grado de concreción de la cooperación proyectada.

Es obvio que esa aproximación de Rusia a Ecuador no es altruista. Desde la visita del presidente Correa a ese país, en octubre de 2009, Moscú ha estado presionando para que Ecuador reconozca a Osetia del Sur y Abjasia, países alineados con Rusia, como “estados independientes”, decisión controvertida que ya han tomado Nicaragua y Venezuela, miembros de la Alba<sup>27</sup>.

### 5.2 LAS RELACIONES CON IRÁN

Por su parte Irán, otro nuevo socio de Ecuador, ha desplegado bajo la presidencia de Mahmoud Ahmadinejad (2005-2009; 2009-) una activa política exterior hacia América Latina en busca de alianzas que le permitan superar el aislamiento internacional al que lo han sometido Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania y Francia, así como evadir las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad de la ONU desde 2006. En esos esfuerzos y apoyado en la amistad con Hugo Chávez, que data de los tiempos en que era alcalde de Teherán, el presidente Ahmadinejad se ha acercado a los gobiernos que se oponen a la hegemonía estadounidense y proclaman la necesidad de crear un nuevo orden internacional. Los países sudamericanos de la Alba resultan, en tal sentido, interesantes socios, aun si la relación se concentra más en lo simbólico que en lo económico.

La relación entre Quito y Teherán se intensificó desde la toma de posesión de Rafael Correa,

en enero de 2007, a la que asistió el presidente Ahmadinejad. Desde entonces, se han suscrito más de veinticinco convenios bilaterales o interinstitucionales que giran, sobre todo, en torno a la cooperación en los sectores hidrocarburífero, petroquímico, minero y energético. Sin embargo, el apoyo ofrecido por Irán a Ecuador en esos instrumentos no ha terminado de concretarse. En lo comercial, y pese a la apertura de una oficina comercial de Ecuador en Teherán, que poco después fue convertida en Embajada, y del establecimiento de la Embajada de Irán en Quito, en 2008, Ecuador no figura entre los principales destinos de las exportaciones iraníes ni como origen de sus importaciones más significativas, siendo el banano el producto que representó 96,8% de las exportaciones ecuatorianas a Irán en 2010 (Proecuador, 2011c: 7).

En contraste con lo anterior, la dimensión política de la relación entre Ecuador e Irán es lo más visible, en tanto enfatiza la necesidad de impulsar la multipolaridad, la importancia de profundizar el relacionamiento entre los países no-alineados, y reafirma el derecho de los países a desarrollar y utilizar energía nuclear para fines pacíficos<sup>28</sup>, todo lo cual resalta la orientación antihegemónica de esa relación, al tiempo que resulta un espaldarazo al programa nuclear de Irán.

Esa alianza con un país que ostenta una dudosa reputación internacional, tanto por sus violaciones a los derechos humanos, cuanto por su desafío a las limitaciones que –de manera cuestionable– ha impuesto la comunidad internacional al desarrollo de su programa nuclear, ha pasado, sin duda, *factura* al gobierno del presidente Rafael Correa. Particularmente, el proyecto de cooperación entre el Banco Central del Ecuador y el Banco de Desarrollo de Exportaciones de Irán, acordado en diciembre de 2008, que preveía el establecimiento de un banco iraní de segundo piso en Ecuador; así como la concesión de un préstamo de 40 millones de dólares para financiar la importación de bienes y servicios iraníes a Ecuador, levantó sospechas y críticas de círculos cercanos a Estados Unidos, de que, mediante ese acuerdo, Ecuador pudiera estar violando las resoluciones de la ONU en contra de Irán.

Finalmente, a raíz de esos acuerdos, aunque sin mencionarlos, en febrero de 2010 el Grupo de Acción Financiera Internacional (Gafi) incluyó a Ecuador en la lista de países no cooperantes en la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento al terrorismo<sup>29</sup>. Si bien la fuerte contraofensiva diplomática desplegada por el gobierno del presidente Correa logró que Ecuador fuera retirado de esa lista, la reputación internacional del país se vio considerablemente afectada.

### 5.3 LAS RELACIONES CON LA REPÚBLICA POPULAR CHINA

De entre los nuevos socios de Ecuador se destaca, finalmente, la República Popular China, indiscutida potencia económica en ascenso. Como en el caso de Rusia e Irán, el acercamiento del gobierno ecuatoriano a este país asiático responde tanto al objetivo de diversificar las relaciones exteriores, particularmente las comerciales, cuanto a la prioridad de generar alianzas que puedan contribuir a contrarrestar la hegemonía estadounidense. En ese contexto, desde la llegada de Rafael Correa a la presidencia, Ecuador ha suscrito más de treinta convenios con China, entre los que dominan los acuerdos de cooperación financiera que formalizan “donaciones” del gobierno de China al de Ecuador, en montos que oscilan entre 10 y 30 millones de yuanes<sup>30</sup>, en pago adelantado por petróleo. Adicionalmente, Ecuador es al momento el principal receptor de inversión china en América Latina, por un monto que ascendería a 5 mil millones de dólares.

La aproximación de la República Popular China a Ecuador se enmarca, básicamente, en el interés que genera el país por sus riquezas en hidrocarburos y minerales, y, por lo mismo, como potencial proveedor de materias primas a la industria china en expansión. Aquí, es claro, no existe un sustrato ideológico por parte de la potencia asiática, sino una orientación pragmática y un evidente cálculo estratégico y económico que tiende a redundar en su beneficio. En este contexto pueden interpretarse las altas tasas de interés (entre 6 y 7% anual) con las que operan

los préstamos chinos a Ecuador que, se enfatiza, son préstamos comerciales, y que han generado cuestionamientos a la política de endeudamiento del gobierno ecuatoriano con ese país<sup>31</sup>.

Si bien la intensificación de las relaciones bilaterales entre China y Ecuador puede redundar en una dependencia menor de Ecuador frente a Estados Unidos, también es cierto que, tal como ha sido conducida la política frente al nuevo socio, dicha relación engendra el riesgo de, simplemente, trasladar el foco de la dependencia de Estados Unidos a China. En efecto, la balanza comercial de Ecuador con el país asiático ha sido tradicionalmente deficitaria y el déficit aumenta año tras año, superando en 2010 los mil millones de dólares (Procuador, 2011d: 21), generando, con ello, gran preocupación en Ecuador.

Es evidente que para el gobierno chino, al contrario que para el ecuatoriano, esta relación descansa sobre consideraciones estrictamente pragmáticas. Así quedó evidenciado durante la reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Económica y Comercial, realizada en Quito en noviembre de 2010. En esa ocasión, la delegación ecuatoriana, encabezada por el canciller Ricardo Patiño, expresó su preocupación por el creciente déficit comercial de Ecuador y propuso como forma de superar esa asimetría la suscripción de un acuerdo bilateral de preferencias comerciales. La respuesta recibida de la contraparte asiática no dejó lugar a dudas sobre la visión china de la relación con Ecuador: el jefe de esa delegación informó que China “sostenía la posición de negociar tratados de libre comercio como condición para establecer acuerdos comerciales” y que, a falta de un acuerdo de esa naturaleza, China no estaba en condiciones de iniciar negociaciones de ese tipo con Ecuador<sup>32</sup>.

## 6. EL BALANCE

A la luz de los desarrollos expuestos, queda claro que la política exterior de Ecuador ha dado un giro considerable respecto de la diplomacia que se había desarrollado hasta 2007. Esta nueva política descansa sobre varios principios, que se

han aplicado con distintos grados de éxito durante los poco más de cuatro años del gobierno del presidente Rafael Correa. Entre ellos destacan la modificación de las relaciones de poder global, el establecimiento de un nuevo orden económico y político mundial, la defensa de la soberanía, la promoción de la integración latinoamericana y la diversificación de las relaciones como estrategia de inserción internacional.

No obstante la enunciación de estos principios, es difícil afirmar que Ecuador dispone de una estrategia de política exterior como tal. Al momento de escribir este artículo se conoce que está en marcha un esfuerzo de la Cancillería en coordinación con la Secretaría Nacional de Planificación (Senplades) y el Instituto de Altos Estudios Nacionales (Iaen), para elaborar una “agenda estratégica de política exterior”. Según ha trascendido, ese documento, en cuya elaboración habrían participado alrededor de cincuenta consultores internacionales, tiene más de trescientas páginas de extensión, lo que hace suponer que será una herramienta inoperante como guía de acción política internacional de Ecuador.

Finalmente, de los principios rectores de la política exterior, la promoción de la integración latinoamericana es, sin duda, el que mejor expresión ha encontrado y el que con mayor coherencia se ha manejado. El resto de los principios enunciados no ha podido aún ser traducido en lineamientos concretos que sirvan de guía para una acción internacional coherente de Ecuador. Si bien la iniciativa de diversificar las relaciones exteriores sólo puede ser saludable, pensar que dicha diversificación contribuye, al mismo tiempo, a modificar las relaciones de poder global, en beneficio de Ecuador, es, por lo menos, ingenuo.

Los nuevos socios de Ecuador, China, Irán y Rusia, son países con tradiciones diplomáticas fuertes y bien establecidas, que conducen sus relaciones exteriores de una forma profesional y pragmática. Los tres tienen intereses claros que trascienden por mucho la visión idealista –ideológica dirían otros– de la política de la actual administración del presidente Correa. La Cancillería ecuatoriana haría bien en aprender algo del

pragmatismo de estos nuevos amigos, que un día pueden dejar de serlo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- “Acta de la XI Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Económica y Comercial entre los Gobiernos de la República Popular China y la República del Ecuador”, 17 de noviembre de 2010. Disponible en [http://web.mmrre.gob.ec/sitrac/files/TRA\\_8718.pdf](http://web.mmrre.gob.ec/sitrac/files/TRA_8718.pdf), visitada el 14 de julio de 2011.
- “Alba no tiene beneficios comerciales”. 2009. *Vistazo*. Quito. 24 de junio de 2009. Disponible en <http://www.vistazo.com/webpages/pais/?id=6612>, visitada el 13 de julio de 2011.
- “Alta dependencia de China”. *El Comercio*. Quito. 18 de julio de 2011. Disponible en [http://www.elcomercio.com/ALTA-DEPENDENCIA-CHINA\\_0\\_511748958.html](http://www.elcomercio.com/ALTA-DEPENDENCIA-CHINA_0_511748958.html), visitada el 18 de julio de 2011.
- Arellano, Félix. 2009. *Nacimiento, evolución y perspectivas de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América*. Quito: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis). Serie Política Internacional. Quito.
- Aznárez, Juan Jesús. 2011. “La corrupción policial en Ecuador es generalizada”. *El País*, 4 de abril. Disponible en [http://www.elpais.com/articulo/internacional/corrupcion/policial/Ecuador/generalizada/elpepuint/20110404elpepuint\\_12/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/corrupcion/policial/Ecuador/generalizada/elpepuint/20110404elpepuint_12/Tes), visitada el junio 16 de 2011.
- Banco Central del Ecuador. s. f. “Exportaciones e importaciones por región”. Documento público proporcionado directamente por el Banco Central del Ecuador.
- Bonilla, Adrián. 2006. “Política Exterior del Ecuador: 25 años de vulnerabilidad”. *AFESE* 44.
- Carrión Mena, Francisco. 2010. “El conflicto limítrofe con Perú como eje ordenador de la política exterior ecuatoriana (1942-1998)”. En Beatriz Zepeda (coord.), *Ecuador: relaciones exteriores a la luz del bicentenario*. Flacso. Quito.
- “Comunicado conjunto en ocasión de la visita oficial del excelentísimo Sr. Rafael Correa, Presidente de la República del Ecuador, a la República de Irán”, 6 de diciembre de 2008. Disponible en [http://web.mmrre.gob.ec/sitrac/files/TRA\\_8166.pdf](http://web.mmrre.gob.ec/sitrac/files/TRA_8166.pdf), visitada el 12 de julio de 2011.
- Corpei. 2010. Relación comercial Ecuador-Venezuela. Octubre. Disponible en [http://www.embajadaecuador.com.ve/Relaci%F3n\\_comercial\\_Ecuador\\_-\\_venezuela\\_final%20\\_1\\_.pdf](http://www.embajadaecuador.com.ve/Relaci%F3n_comercial_Ecuador_-_venezuela_final%20_1_.pdf), visitada el 11 de julio de 2011.
- Declaración de adhesión de Ecuador a la Alba. 24 de junio de 2009. Disponible en <http://www.alba-tcp.org/content/declaraciones-y-resoluciones-cumbres?q=node/133>, visitada el 10 de julio de 2011.
- “Ecuador avanza en negociación con UE y critica declaraciones del vicescanciller”. *Vistazo*, Quito. 30 de mayo de 2011. Disponible en <http://www.vistazo.com/webpages/pais/?id=15771>, visitada el 8 de julio de 2011.
- “Ecuador expulsa a funcionario de Estados Unidos”. *Hoy*. Quito. 18 de febrero de 2009. Disponible en <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/ecuador-expulsa-a-funcionario-de-eeuu-334636.html>, visitada el 10 de julio de 2011.
- “El Parlamento Europeo aprueba la Directiva retorno de inmigrantes”, 18 de junio de 2008. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=es&type=IM-PRESS&reference=20080616IPR31785>, visitada el 8 de julio de 2011.
- “Francisco Carrión no tuvo apoyo para ir a la Unasur”. *El Comercio*. Quito. 12 de marzo de 2011.
- “Gobierno ecuatoriano analiza reconocer la independencia de Abjasia y Osetia del Sur”, 21 de octubre de 2009. Disponible en <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/gobierno-ecuatoriano-analiza-reconocer-independencia-de-abjasia-y-osetia-del-sur-374113.html>, visitada el 13 de julio de 2011.
- “Gobierno no comentará supuestos vínculos de Venezuela y Ecuador con las Farc”. *Semana*. Bogotá. 10 de mayo de 2011. Disponible en <http://www.semana.com/nacion/gobierno-no-comentara-supuestos-vinculos-farc-venezuela-ecuador/156476-3.aspx>, visitada el 13 de julio de 2011.
- Grupo Spurrier. 2010. “Análisis Semanal: S.U.C.R.E. ¿Alternativa al dólar?”. 34. Guayaquil: Grupo Spurrier.
- “Informe del Gafi es grave para el Ecuador”. 21 de febrero de 2010. Disponible en <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/abpe-informe-gafi-seria-por-convenio-bce-y-entidad-irani-393910.html>, visitada el 24 de julio de 2011.
- Jokisch, Brad. 2007. “Country Profiles / Ecuador: Diversidad en migración”. En *Migration Information Source*. Disponible en <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=591>, visitado el 12 de julio de 2011.
- Long, Guillaume y Adrián Bonilla. 2010. “El nuevo regionalismo sudamericano”. *Íconos* 38.
- Malamud, Carlos. 2009. “Las cuatro cumbres de presidentes latinoamericanos y el liderazgo brasileño”. Disponible en <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/02467.pdf>, visitada el 30 de marzo de 2011.
- Mena Erazo, Paúl. 2010. “Ecuador pone fin a tratados bilaterales de inversiones”. En BBC Mundo, 16 de septiembre de 2010. Disponible en [http://www.bbc.co.uk/mundo/economia/2010/09/100915\\_ecuador\\_fin\\_tratados\\_bilaterales\\_inversiones\\_jp.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/economia/2010/09/100915_ecuador_fin_tratados_bilaterales_inversiones_jp.shtml), visitada el 2 de julio de 2011.
- Ministerio Coordinador de la Política Económica. 2011. “Costo arancelario de la no renovación del ATPDEA y

- del Sistema General de Preferencias para Ecuador”. Disponible en [http://issuu.com/poderesip/docs/impacto\\_arancelario\\_de\\_no\\_renovaci\\_n\\_de\\_atpdea-sgp](http://issuu.com/poderesip/docs/impacto_arancelario_de_no_renovaci_n_de_atpdea-sgp), visitado el 12 de julio de 2011.
- MRE. 2006. *Planex 2006-2020*. MRE. Quito.
- MRECI. 2007. *Plan nacional de desarrollo 2007-2010 – Política Exterior*. MRECI. Quito.
- Paredes, Marcelo. s. f. “Ecuador: caso Odebrecht”. En Centro de Estudios Estratégicos de Relaciones Internacionales (CEERI). Disponible en [http://www.ceeri.org.ar/news\\_ceeri/asuntos60.html](http://www.ceeri.org.ar/news_ceeri/asuntos60.html), visitada el 8 de julio de 2011.
- Pareja Cucalón, Francisco. 2010. *Unasur. Presidencia pro tempore Ecuador 2009-2010*. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. Quito.
- Pizarro, Eduardo y Pilar Gaitán. 2006. “Plan Colombia and the Andean Regional Initiative: Lights and Shadows”. en Brian Loveman (ed.), *Addicted to Failure. U.S. Security Policy in Latin America and the Andean Region*. Rowman and Littlefield. Lanham.
- Plan de Gobierno del Movimiento PAIS 2007-2011. <http://es.scribd.com/doc/31619413/Plan-de-Gobierno-Alianza-PAIS>, visitada el 13 de julio de 2011.
- Proecuador. 2011a. “Ficha comercial del Estado plurinacional de Bolivia”. Disponible en [http://www.proecuador.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2011/07/PROEC\\_FC2011\\_BOLIVIA.pdf](http://www.proecuador.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2011/07/PROEC_FC2011_BOLIVIA.pdf), visitada el 10 de julio de 2011.
- . 2011b. “Ficha comercial de la República Bolivariana de Venezuela”. Disponible en <http://www.proecuador.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2011/05/PROEC-FC2011-VENEZUELA.pdf>, visitada el 10 de julio de 2011.
- . 2011c. “Ficha comercial de la República Islámica de Irán”. Disponible en <http://www.proecuador.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2011/06/PROEC-FC2011-IRAN.pdf>, visitada el 10 de julio de 2011.
- . 2011d. “Guía comercial de la República Popular de China”. Disponible en <http://www.proecuador.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2011/06/PROEC-FC2011-IRAN.pdf>, visitada el 10 de julio de 2011.
- Salazar, Hernando. 2008. “Crisis en los Andes”. En BBC Mundo, 3 de marzo de 2008. Disponible en [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_7274000/7274233.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7274000/7274233.stm), visitada el 10 de julio de 2011.
- Sanahuja, José Antonio. 2010. “La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal”. En *Una región en construcción. Unasur y la integración en América del Sur*. Fundación CIDOB. Barcelona.
- Senplades. 2007. *Plan nacional de desarrollo 2007-2010*. Senplades. Quito.
- . 2009. *Plan Nacional Para El Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un estado plurinacional e intercultural*. Senplades. Quito.
- Valery, Yolanda. 2009. “Ecuador entra al Alba”. En BBC Mundo, 24 de junio de 2009. Disponible en [http://www.bbc.co.uk/mundo/economia/2009/06/090624\\_1041\\_ecuador\\_entra\\_alba\\_mr.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/economia/2009/06/090624_1041_ecuador_entra_alba_mr.shtml), visitada el 9 de julio de 2011.
- Zepeda, Beatriz. 2010. “Construyendo la nación en el siglo XXI: la “Patria” en el discurso del presidente Correa”. En Felipe Burbano de Lara (coord.). *Transiciones y rupturas. El Ecuador en la segunda mitad del siglo XX*. Flacso Ecuador, Ministerio de Cultura. Quito.

## NOTAS

- 1 *Plan de gobierno del Movimiento PAIS 2007-2011*: 51.
- 2 En agosto de 2011, Rafael Correa cumplió cincuenta y cinco meses en la presidencia de la república.
- 3 El “Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado”, o Plan Colombia, es un amplio paquete de asistencia de Estados Unidos a Colombia que empezó a gestarse en 1999 bajo la presidencia de Andrés Pastrana (1998-2002). Fue concebido para enfocarse en la erradicación de cultivos ilícitos, asistencia militar, desarrollo de proyectos alternativos, reformas judiciales y estado de derecho y asistencia a personas desplazadas. Esta asistencia se amplió en 2001 con la Iniciativa Regional Andina, que incluyó el destino de fondos, además de a Colombia (el mayor receptor de asistencia), a Panamá, Brasil, Ecuador, Venezuela, Perú y Bolivia. Este paquete de asistencia sufrió una importante transformación a raíz del 11 de septiembre de 2001. Originalmente concebido como una herramienta para combatir el tráfico ilegal de drogas y sus impactos negativos en la sociedad y el Estado, a partir de los eventos del 11 de septiembre, Washington dispuso, en un contexto favorable a la formación de una coalición mundial antiterrorista, que los fondos del Plan Colombia fueran utilizados para la guerra interna colombiana contra las organizaciones armadas no estatales (tomado de Pizarro y Gaitán, 2006: 53-79).
- 4 *Plan de gobierno del Movimiento PAIS 2007-2011*: 53.
- 5 En este contexto, llama la atención que una de las primeras acciones en política exterior del recién posesionado presidente Rafael Correa fuera insistir en que, de acuerdo con el criterio de rotación habitual, correspondía a Ecuador ocupar la Secretaría General de la CAN, con sede en Lima. Para desempeñar el cargo de secretario General, el presidente nombró a Freddy Ehlers.
- 6 Declaración de adhesión de Ecuador a la Alba, 24 de junio de 2009.
- 7 La Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América (Alba) se fundó en La Habana el 14 de diciembre de 2004. Sus miembros fundadores fueron Cuba y Venezuela. Más tarde se sumaron Bolivia (2006),

- Nicaragua (2007), Dominica y Honduras (2008), Ecuador, San Vicente y las Granadinas y Antigua y Barbuda (2009). A raíz del golpe de estado contra el presidente Zelaya y del cambio de gobierno en Honduras, este país suspendió su membresía en la Alba.
- 8 Valery, Yolanda. 2009. "Ecuador entra al Alba". En BBC Mundo, 24 de junio de 2009.
  - 9 *Vistazo*, 24 de junio de 2009. "Alba no tiene beneficios comerciales".
  - 10 En la ficha comercial del Estado plurinacional de Bolivia, producida por el Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones, Ecuador no figura como importador de productos bolivianos o como exportador al mercado boliviano (Proecuador, 2011a).
  - 11 <http://www.sucrealba.org/index.php?q=content/%C2%BFqu%C3%A9-es-el-sucre>
  - 12 Según se desprende de la presentación oficial accesible en el portal web de la Alba, "SUCRE" (con mayúsculas) se refiere al sistema de compensación de pagos, mientras que "sucre" (con minúsculas) es el nombre de la unidad de intercambio, cuya emisión física no está prevista por el momento. Véase <http://www.sucrealba.org/index.php?q=content/%C2%BFqu%C3%A9-es-el-sucre>
  - 13 Grupo Spurrier. 2010. "Análisis Semanal: S.U.C.R.E. ¿Alternativa al dólar?". No. 34. Guayaquil.
  - 14 Los resúmenes de las votaciones se recogen en los comunicados de la Oficina de Prensa de la Organización de las Naciones Unidas. Véanse <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/ga11050.doc.htm> y [www.un.org/News/Press/docs/2010/gashc3998.doc.htm](http://www.un.org/News/Press/docs/2010/gashc3998.doc.htm)
  - 15 La Unasur empezó a conformarse en diciembre de 2004, en la tercera Cumbre Suramericana, reunida en Cusco, Perú, en 2004. Doce presidentes de países del área decidieron entonces conformar la Comunidad de Naciones Suramericanas, que en 2007 (Margarita, Venezuela) se renombró la Unión de Naciones Suramericanas, Unasur.
  - 16 Durante el conflicto limítrofe con Perú, Brasil desempeñó un papel importante como coordinador de los países garantes, y, más tarde, como anfitrión para las negociaciones de paz. No obstante, esto no se ha traducido en una relación cercana entre los dos países.
  - 17 La Secretaría General será ocupada durante el primer año por María Emma Mejía, ex canciller colombiana, y el segundo año por Alí Rodríguez, ex canciller venezolano. Sobre la falta de apoyo del gobierno de Rafael Correa a la precandidatura del ex canciller ecuatoriano Francisco Carrión Mena, véase: "Francisco Carrión no tuvo apoyo para ir a la Unasur".
  - 18 *Semana*. Bogotá. "Gobierno no comentará supuestos vínculos de Venezuela y Ecuador con las Farc". 10 de mayo de 2011.
  - 19 La Comisión de asuntos sensibles fue creada por los Presidentes Correa y Uribe en febrero de 2010, con el fin de avanzar hacia la normalización de la relación bilateral, mediante el tratamiento de cinco asuntos centrales para el Ecuador: 1) abandono por parte del gobierno de Colombia de la insistencia en vincular a Ecuador y sus autoridades con las Farc; 2) aumento de la presencia de la fuerza pública colombiana en la frontera con Ecuador; 3) facilitación de la información requerida sobre la incursión del 1 de marzo, en la que, según Quito, pudo haber participado Estados Unidos; 4) indemnización a las familias de los ecuatorianos y mexicanos muertos en el ataque de Angostura; y 5) apoyo colombiano al Acnur para la asistencia de los miles de refugiados colombianos en territorio ecuatoriano.
  - 20 *Hoy*. Quito. "Ecuador expulsa a funcionario de Estados Unidos". 18 de febrero de 2009.
  - 21 Véase, Juan Jesús Aznárez. 2011. "La corrupción policial en Ecuador es generalizada". *El País*. Madrid. 4 de abril.
  - 22 Banco Central del Ecuador (s. f.). "Exportaciones e importaciones por región". Documento público proporcionado directamente por el Banco Central del Ecuador.
  - 23 Véase, "El Parlamento Europeo aprueba la Directiva retorno de inmigrantes", 18 de junio de 2008.
  - 24 Véase, "Ecuador avanza en negociación con UE y crítica declaraciones del vicescanciller". *Vistazo*. 30 de mayo de 2011.
  - 25 Paúl Mena Erazo. 2010. "Ecuador pone fin a tratados bilaterales de inversiones". En BBC Mundo. 16 de septiembre de 2010.
  - 26 Los textos de estos acuerdos pueden consultarse en <http://web.mmrree.gob.ec/sitrac/Consultas/Busqueda.aspx>
  - 27 Véase, "Gobierno ecuatoriano analiza reconocer la independencia de Abjasia y Osetia del Sur". 21 de octubre de 2009.
  - 28 Véase, "Comunicado conjunto en ocasión de la visita oficial del excelentísimo Sr. Rafael Correa, presidente de la República del Ecuador, a la República de Irán", 6 de diciembre de 2008.
  - 29 Véase, "Informe del Gafi es grave para el Ecuador", 21 de febrero de 2010.
  - 30 1 Renmimbi yuan = USD 0,155.
  - 31 Véase, *El Comercio*. Quito. "Alta dependencia de China". 18 de julio de 2011.
  - 32 Acta de la XI reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Económica y Comercial entre los gobiernos de la República Popular China y la República del Ecuador, p. 2.

MÉXICO: PERSPECTIVAS DE LA ESTRATEGIA DEL COMBATE  
AL CRIMEN ORGANIZADO, OPINIÓN PÚBLICA Y SOCIEDAD CIVIL

---

RAÚL BENÍTEZ MANAUT / ARMANDO RODRÍGUEZ LUNA

#### INTRODUCCIÓN

México no es un país activo en materia de seguridad internacional o hemisférica. Sin, embargo, algunos problemas de seguridad internacional lo están afectando y en el país se desarrollan actividades criminales vinculadas a fenómenos de naturaleza trasnacional. A pesar de no tener rivalidades fronterizas con ningún vecino, de los tres con los que tiene fronteras, Belice, Estados Unidos y Guatemala, los problemas de seguridad con esos países escapan a la voluntad de sus gobiernos, por lo que se buscan soluciones conjuntas. Con Estados Unidos y Guatemala existe una larga trayectoria en conflictos de seguridad que han afectado las relaciones; sin embargo, en los últimos años los escenarios de conflictos intergubernamentales son mínimos, aun cuando existen diferencias importantes en la capacidad que tiene cada gobierno para afrontar los asuntos de seguridad o las responsabilidades que se les atribuyen. Es el caso del narcotráfico y el crimen organizado, fenómenos cuyo origen está en los países andinos, en Colombia en particular. Por ello, la política de defensa exterior mexicana está determinada por su política exterior y su activi-

dad diplomática, siendo la organización y el despliegue de sus fuerzas militares para la seguridad interna.

La seguridad de México en el nivel geopolítico se da, básicamente, en el marco de América del Norte y Centroamérica (véase Benítez, coord., 2010). En el ámbito internacional, durante 2010 se desarrolló por tercer año el programa de cooperación Iniciativa Mérida. Durante este último año esa cooperación se vio opacada por la revelación de cables de Wikileaks, que provocó una crisis coyuntural en la relación bilateral, y por el desvelamiento del programa Rápido y furioso, de exportación de armas de la Oficina de Control de Alcohol, Tabaco, Armas y Explosivos (AFT) del Departamento de Justicia de Estados Unidos, que llevó a una respuesta muy enérgica por parte del gobierno mexicano.

Otro fenómeno internacional vinculado a problemas de seguridad es la migración y la forma como las organizaciones criminales secuestran, extorsionan y asesinan migrantes, así como la colaboración de funcionarios gubernamentales corruptos que respaldan estas actividades. La migración no es un fenómeno de seguridad, sino

social y económico, pero al vincularse masivamente a actividades criminales de tráfico y trata de personas, se ha convertido en un problema de seguridad y ha traído violaciones a los derechos humanos y consecuencias humanitarias de dimensiones muy graves en México, donde afecta principalmente a ciudadanos de América Central, pero también mexicanos.

Durante 2010 y en los primeros meses de 2011, la principal amenaza a la seguridad de México continuó siendo la de los sindicatos del crimen organizado. En este artículo se analizarán seis variables: 1) la tendencia de los homicidios; 2) el debate sobre si hay o no una “guerra” y las consecuencias que de ello se derivan por el empleo del concepto por parte del presidente Felipe Calderón (2006-) y por su decisión de que las fuerzas armadas sean la principal fuente de contención de los carteles, así como las críticas a la estrategia del gobierno; 3) el impacto en la actividad económica de la inseguridad causada por el narcotráfico; 4) el rol de la opinión pública y la sociedad civil; 5) la evolución de la Iniciativa Mérida y sus obstáculos; y 6) la migración y los derechos humanos, cuestión que después de agosto de 2010 causó conmoción por la forma como los carteles secuestran y asesinan migrantes, como en el caso de San Fernando, Tamaulipas, en agosto de 2010, donde se encontraron setenta y dos cuerpos de migrantes asesinados.

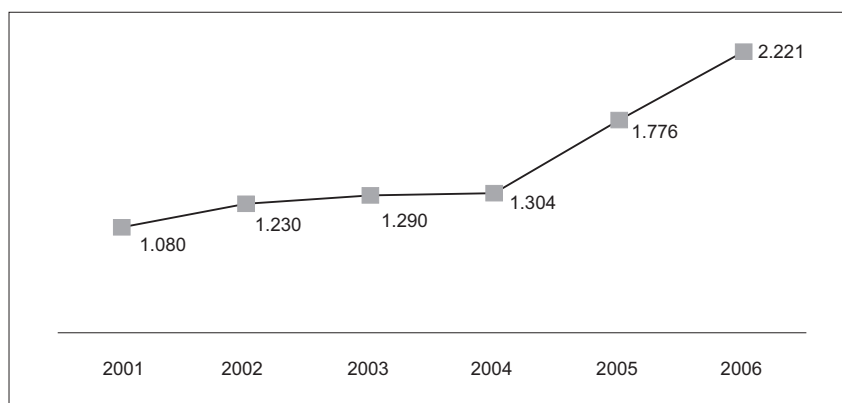
El principal efecto de todos estos problemas de seguridad es que la actividad criminal está afectando negativamente la consolidación de la transición a la democracia en México. Hoy por hoy, el poder del crimen organizado es el principal obstáculo para la evolución del país y en algunas ciudades y estados está afectando incluso la actividad económica. El crecimiento de los carteles del narcotráfico es un problema de gobernabilidad y el principal talón de Aquiles del presidente Felipe Calderón en el último año de su mandato, que concluirá en diciembre de 2012.

### 1. TENDENCIA DE LOS HOMICIDIOS

Los carteles de la droga empezaron a amenazar la estabilidad del Estado mexicano y fueron conquistando territorios y acumulando poder. La violencia entre ellos llevó a que sus integrantes empezaran una guerra por los mercados y las rutas de tránsito hacia Estados Unidos. La gráfica 1 presenta la cantidad de homicidios entre 2001 y 2006.

En otras palabras, la modalidad de cometer asesinatos entre las bandas rivales como medio de competir por los cargamentos de cocaína provenientes de Colombia, por la marihuana y la amapola y, recientemente, por las anfetaminas y sus precursores, provenientes de China, ha crecido

GRÁFICA 1. HOMICIDIOS VINCULADOS AL CRIMEN ORGANIZADO, 2001-2006



Fuente: conteo del periódico *Excelsior*. México. 7 de agosto de 2011, p. 8.



poco a poco. Al comparar el número de asesinatos entre 2001 y 2006 con el que ha habido durante el gobierno del presidente Felipe Calderón, se ve cómo el nivel de homicidios creció casi cinco veces, tal como se observa en la gráfica 2.

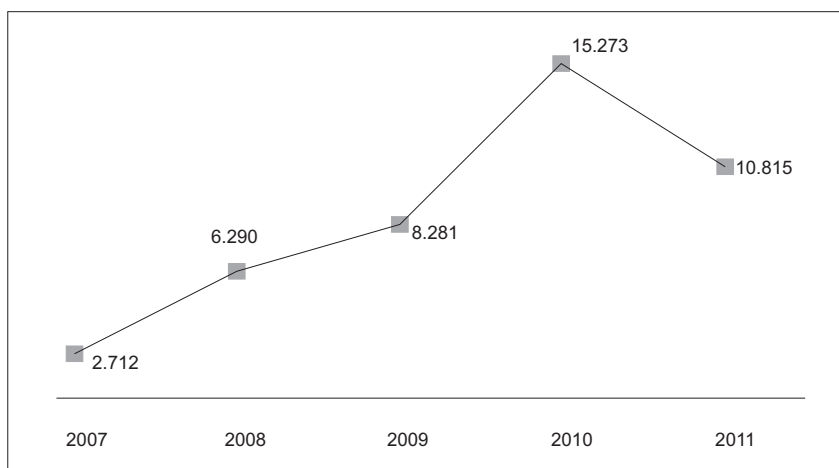
Si la tendencia actual continúa, el sexenio del presidente Calderón culminaría con cerca de cincuenta mil homicidios cometidos por el crimen organizado y, en menor medida, de muertes por la reacción del Estado. Por este clima de inseguridad podemos sostener la hipótesis de que la principal amenaza a la democracia mexicana es la guerra entablada entre las siete grandes organizaciones criminales que actualmente hay en el país.

## 2. LA “GUERRA” Y SUS CRÍTICAS

En su toma de posesión, el 1 de diciembre de 2006, el presidente Felipe Calderón le declaró la “guerra” al narcotráfico, dando inicio al empleo intensivo de las instituciones del Estado propias para tal propósito, que son los militares. Lo que se cuestiona hoy en México no es el combate al narcotráfico, sino la estrategia y los resultados del instrumento empleado en esa guerra. La ma-

yoría de los analistas sostienen que la declaración de “guerra” del gobierno era innecesaria, ya que al enfrentamiento existente entre los carteles, que había provocado 8.907 muertos durante los seis años del gobierno del presidente Vicente Fox (2000-2006), se suma la acción del gobierno, que incrementa a su vez la guerra entre carteles, en una especie de círculo vicioso, que deriva en los 43.371 muertos de enero de 2007 a agosto de 2011. De esta cantidad, 80% de homicidios se cometió en ciento sesenta y dos municipios del país –de un total de 2.415–, 30% en Chihuahua y los demás en Sinaloa, Tamaulipas, Nuevo León, Baja California y Michoacán. De esos homicidios, 36% se derivan de los enfrentamientos entre el cartel del Pacífico y el de Juárez; 26% de la guerra entre el cartel del Pacífico y el de los Beltrán Leyva; y 14% de las luchas entre el cartel del Pacífico y los del Golfo y los Zetas. En otras palabras, 76% de estos homicidios se debe a las disputas entre estos tres grupos, en el noroccidente y el Pacífico mexicano. El resto corresponde a enfrentamientos entre los carteles del Golfo y los Zetas, la Familia Michoacana y el cartel de los Arellano Félix de Baja California<sup>1</sup>. La tabla 1 presenta la evolución de los siete carteles principales en México hasta 2010.

GRÁFICA 2. HOMICIDIOS VINCULADOS AL CRIMEN ORGANIZADO, 2007-2011



Fuentes: *El Universal*, 29 de julio, 2010. Cifras 2010 y 2011: *Excelsior*, “Record de muerte: diario matan a 28”, 7 de agosto de 2011, p. 8. Cantidad 2011: hasta el 7 de agosto.

TABLA 1. CARTELES EN MÉXICO, 2006-2010

2005	Total	2007-2009	Total	2010	Total
Cartel de Sinaloa		Cartel de Sinaloa		Cartel de Sinaloa	
		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 Teo</i>		Facción de <i>El Teo</i>	
Cartel del Golfo		Cartel del Golfo-Los Zetas		Cartel del Golfo	
La familia Michoacana		La familia Michoacana		Los Zetas	
Cartel del Milenio		Cartel del Milenio		La familia Michoacana	
				La Resistencia	
				Cartel de Jalisco-Nueva Generación	
Total	6		8		12

Fuente: Eduardo Guerrero. "La raíz de la violencia". *Nexos*. 402, junio 2011: 31.

De esta guerra, entre mil y dos mil homicidios se dieron contra víctimas inocentes, sea en enfrentamientos entre los carteles o cuando el gobierno desarrolla algún operativo; y por las ofensivas del gobierno y las represalias de los carteles mueren entre quinientos y mil funcionarios, la mitad de ellos militares. De esta forma, aunque 95% de los homicidios son entre criminales, el impacto entre los inocentes es elevado y es el que más afecta al gobierno en el ámbito político. De este fenómeno se desprende la afirmación de muchos analistas de que es una guerra *fracasada* y que tiende a aumentar en violaciones a los derechos humanos.

La principal característica de esta guerra es su naturaleza transnacional. El narcotráfico colombiano abrió un corredor criminal y, con ello, una *zona de inseguridad* entre Colombia y el sur de Estados Unidos. Esta *guerra*, en el caso de México y los países de Centroamérica, amenaza notablemente los frágiles sistemas democráticos de gobierno, debido a que provoca gran corrupción gubernamental –descomponiendo al Estado– y un nuevo proceso de militarización (Felbab-Brown, 2010: 42). En Estados Unidos estos conflictos se han definido como *guerras criminales*, cuya naturaleza es muy diferente a las guerras contra el terrorismo (Killebrew y Bernal, 2010): las *guerras criminales* no son ideológicas ni buscan destruir a la civilización occidental ni

la economía de mercado. Las guerras del narcotráfico en América Latina serían la versión más desarrollada de las guerras criminales, por el poder acumulado de los sindicatos colombianos en los años noventa del siglo XX –los carteles de Medellín y Cali–, y de los mexicanos en el XXI. De esta manera, la agrupación criminal más poderosa del continente americano es el cartel del Pacífico, encabezado por Joaquín, *el Chapo*, Guzmán (Selee, 2010).

El gobierno mexicano, por herencia autoritaria no modificada durante las administraciones del Partido Acción Nacional, no colabora con la sociedad civil, la academia ni la prensa, pues la información que autoriza para el debate público es contradictoria y limitada, y con frecuencia se ampara en las cláusulas de seguridad nacional para restringir su divulgación<sup>2</sup>. Lo más grave sobre la disponibilidad de información es que la de mayor credibilidad es aquella hecha pública en el extranjero, principalmente en Estados Unidos. Existen también rivalidades y competencias interinstitucionales y la información sobre el narcotráfico, los carteles y, en general, la seguridad nacional, no está centralizada, lo que da pie a grandes confusiones.

En los Diálogos por la seguridad<sup>3</sup>, el 3 de agosto de 2010, el sector académico pidió al presidente Felipe Calderón que el gobierno informara fre-

cuenta y coherentemente a la sociedad civil sobre el resultado de la acción criminal y la respuesta del gobierno. Los académicos presentes mostraron pruebas sobre las grandes contradicciones informativas y estadísticas que publicaban las distintas instituciones del gobierno federal, debido a la falta de centralización: seis dependencias proporcionan, cada cual, su información, que no se corresponde con las otras fuentes oficiales y, menos aún, con la divulgada por la prensa o fuentes estadounidenses<sup>4</sup>.

Entre los debates insoslayables que surgen acerca de la pertinencia de la estrategia de enfrentamiento frontal del presidente Calderón están: ¿mano dura *vis à vis* liberalización?, ¿se gana o se pierde empleando a las fuerzas armadas?, ¿la asistencia extranjera ayudará a ganar la guerra?

Es evidente que el Estado debe demostrar su fortaleza frente al crimen organizado, pero también es notable cómo en la estrategia el factor militar y policiaco es preponderante. No se toma en cuenta la acción de las instituciones gubernamentales dedicadas al desarrollo social, al impulso de la cohesión social, la educación, la salud, los deportes o la infraestructura. Además, el rol del sistema de justicia es cada vez más cuestionable, así como su ineficiencia y su corrupción, que favorecen notablemente a los carteles de la droga. El equilibrio entre estas variables y estas preguntas no está resuelto aún. Además, el factor externo es crucial, pues es un error pensar que Estados Unidos y México solos pueden enfrentar con éxito a las agrupaciones criminales. La guerra es multinacional y transterritorial, por lo que es crucial igualmente lo que suceda en Colombia, Centroamérica y el Caribe.

Respecto de los medios de comunicación y la sociedad civil, en este caso se está aplicando también el principio de que no hay guerra que no se gane sin el respaldo de la población. Este principio es un mandato cuando de ciencia militar se trata. La población de México vive asolada por el impacto mediático de la violencia. Con frecuencia, el gobierno califica a los medios de irresponsables por ser amarillistas, al buscar sólo

la *nota roja*, o de engrandecer el fenómeno del narcotráfico. La cobertura de la prensa extranjera se encuadra también en esta definición. Analizar cómo abordan los medios el problema es un gran desafío. Sin embargo, también por el impulso mediático y por la creación y difusión de una imagen de *terror* que transmiten los medios sobre la acción de los carteles, es que amplios segmentos de la población respaldan al presidente en la aplicación de la estrategia de mano dura.

Las opiniones sobre las tendencias de la guerra están polarizadas. El gobierno, que impulsa la mano dura, mediante el uso de las fuerzas armadas y las policías federales, elabora diagnósticos que señalan que el aumento de la violencia es pasajero, que se llegará a un pico y que el desmembramiento de los grandes carteles poco a poco redundará en mayor seguridad, disminución de las tasas de violencia y recuperación de las capacidades de gobernabilidad (Villalobos, 2010). En realidad ningún diagnóstico ha sido lo suficientemente contundente para saber si la *guerra* se está ganando o perdiendo, pues el debate no ha pasado a un escalón analítico superior y como elemento de medición enfatiza sólo en el factor de la violencia homicida entre los carteles. El propio presidente Calderón, a mediados de 2010, en un cambio radical de su discurso –no en la implementación de las estrategias del gobierno–, señaló que el combate a los carteles es para lograr la “seguridad” pública<sup>5</sup>. Este cambio de timón discursivo se debió a la presión de la opinión pública e, incluso, a presión internacional.

Hay quienes postulan que el Estado “no puede” ante el poder de los grandes carteles, y que las instituciones han sido penetradas, ante lo cual habría que dar un giro total de la estrategia, sugiriendo incluso la “negociación” (Aguilar y Castañeda, 2009). A la par, se deberían implementar cambios en la legislación que tiendan a la legalización del consumo de algunas drogas ligeras como la marihuana, y no considerar delincuentes a los consumidores (Aguilar Carmín, 2010). Este paradigma de la “legalización es impulsado a nivel latinoamericano (*sic*) por los ex presidentes César Gaviria, Fernando H. Cardoso

y Ernesto Zedillo, quienes conformaron la Comisión global de políticas de drogas”<sup>6</sup>. Entre septiembre y noviembre de 2010, en México hubo amplios debates sobre la legalización del consumo de marihuana, como efecto del referéndum que se realizó en el estado de California, en Estados Unidos, el 1 de noviembre de ese año. El resultado del referéndum californiano, en el que ganó el no a la legalización con 56%, frente a un sí, con 43%, desalentó a los que en México impulsan el debate respectivo. La opinión pública mexicana es más conservadora que la de California, y en encuestas de opinión 76% de los encuestados rechaza la legalización de la marihuana, frente a 22% que estaría de acuerdo<sup>7</sup>.

### 3. ECONOMÍA E INSEGURIDAD

En los últimos años, el producto interno bruto de México fue de 1,5%, en 2008, de -6,1%, en 2009, y de 5,5%, en 2010. Las actividades del crimen organizado han afectado la inversión nacional y extranjera en el norte del país, principalmente en Monterrey, Ciudad Juárez y el estado de Tamaulipas. Sin embargo, la salida de capitales o el cambio de planes para invertir en México dependen del sector económico y de la ubicación geográfica del proyecto. En ciudades y estados con bajo impacto de la violencia del narcotráfico como el Distrito Federal, Guadalajara o Puebla, donde se ubica parte importante de la inversión extranjera, no se observan cambios en las tendencias de los planes de inversión. El capital extranjero regresó a Tijuana, en Baja California, por la baja en la tasa de violencia. Allí se está instalando ahora una zona urbana-corredor industrial del sector aeroespacial de California. Un ejemplo de aumento de las inversiones en el centro del país es la empresa alemana Schaeffler, que anunció una inversión de entre 80 y 120 millones de dólares en autopartes, en Puebla e Irapuato<sup>8</sup>.

Algunos estados afectados por la violencia se ubican en el norte del país, como Nuevo León (Monterrey), Chihuahua (básicamente en ciudad Juárez) y Tamaulipas, que tiene una importante

industria petroquímica y agrícola, dándose los mayores índices de violencia en las ciudades que tienen frontera con Texas: Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros. En otros estados no fronterizos como Sinaloa, Durango y Michoacán hay una presencia alta de los carteles; así, por ejemplo, en Michoacán operan La Familia y Los Caballeros Templarios<sup>9</sup>.

En cuanto a la inversión, la actividad criminal no afecta el sector financiero. Afecta el transporte en el norte del país, factor muy importante para la industria que tiene relaciones con el Nafta, por el aumento del costo de los seguros de automóviles y del transporte de mercancías. El gobierno de México tiene una elevada inversión en obra pública, de la cual se beneficia la industria del cemento. Los empresarios de la construcción señalan condiciones de peligro en Tamaulipas, Nuevo León, Chihuahua y Durango. La Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción dice que el narcotráfico cobra “derecho de paso” por autopistas para sus transportes con material, por lo que están reinvertiendo en lugares seguros del centro y sur del país. También hay robo de maquinaria. Empresas de Nuevo León se han trasladado a Texas. El turismo, por su parte, registra una evolución contradictoria. Por ejemplo, el flujo de turistas por vía terrestre en la frontera norte ha bajado en Chihuahua, Nuevo León y Tamaulipas, por la elevada actividad del narcotráfico en esas ciudades. Por el contrario, el turismo aéreo, de playa, hacia las costas de Yucatán (Cancún y Ribera Maya) ha aumentado. También lo ha hecho el turismo de playa a las costas del Pacífico sur. El turismo cultural en la ciudad de México creció, por los elevados niveles de seguridad<sup>10</sup>.

El sector de las comunicaciones es uno de los más dinámicos de la economía mexicana: crece al doble que el PIB nacional. Sus ingresos anuales superan los 30 mil millones de dólares, así: 50% por servicio local móvil, 22% por servicio local fijo, 12% de servicio de larga distancia y 6% de TV restringida. Nextel, de capital extranjero, es la empresa más rentable del sector. Por empresas operadoras, 57% de los ingresos son de Telmex-Telcel; 13% de Nextel; 8% de Telefónica

(España); y 6% de Televisa. En 2010, Telefónica de España fue la principal inversionista: ingresó a México 2.000 millones de dólares –más que Telmex–; Telmex, por su parte, saca capital, pues está haciendo grandes inversiones en Brasil y Argentina. El capital extranjero crece en este sector, sin que la actividad criminal lo afecte.

La energía sí es un sector golpeado por el crimen, sobre todo en el norte del país. El robo de combustible en ductos de Pemex produce pérdidas por 1.500 millones de dólares anuales. En la cuenca de Burgos, una de las más importantes de México para la producción de gas natural (Nuevo León, Tamaulipas y Coahuila), la inversión cayó 14%. El gas natural lo extrae Pemex y lo comercializa la empresa francesa Gas Natural. En las empresas de Estados Unidos los empresarios han detectado mayor inseguridad entre sus empleados, aun cuando señalan que con el desarrollo de medidas de prevención siguen prevaleciendo buenas condiciones para la inversión (American Chamber Mexico y Kroll, 2011).

Entre los problemas de seguridad que prevalecen en el sector empresarial está el secuestro de empresarios importantes. En el norte del país durante 2010 fueron secuestrados catorce grandes empresarios mexicanos, sobre todo en Nuevo León y Coahuila. El caso más importante fue el del dueño de Leche Lala, la principal empresa de leche mexicana, ubicada en Coahuila. En el Distrito Federal sólo hubo un gran empresario secuestrado. Hasta ahora no se ha registrado el secuestro de empresarios extranjeros, quienes tienen grandes medidas de seguridad. En Monterrey, Nuevo León, cuentan con la protección de una empresa vinculada a la seguridad del consulado de Estados Unidos.

En el norte del país la industria de la construcción disminuyó sus actividades, incrementándolas en el centro y el sureste. El presidente de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC), José Eduardo Correa Abreu, informó que, debido a la inseguridad, más de la mitad de las empresas afiliadas a ese organismo salieron de Ciudad Juárez. Correa afirmó que en la ciudad

fronteriza había alrededor de doscientos cincuenta constructores establecidos y que ahora no quedaban más que cincuenta. Esta industria registra “migración de inversión”: “Muchos han sido migraciones (*sic*), la mayoría, unas al lado americano y muchas al centro del país. Ya tenemos año y medio con eso”, añadió. De acuerdo con el presidente de la CMIC, los mayores problemas se registran en los estados de Tamaulipas, Chihuahua, Nuevo León y Durango, o en municipios del área metropolitana de Monterrey, Ciudad Juárez y Durango. Información de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacindra), señala que durante 2010 diez mil pequeñas, medianas y micro empresas en el país cerraron, debido a las extorsiones, al secuestro de empresarios y a la crisis económica. Explicó que el cierre de esas diez mil empresas, principalmente de la rama metalmeccánica y de los sectores químico y médico, dejó entre cincuenta mil y sesenta mil desempleados en los estados donde se registra el mayor índice de violencia: Tamaulipas, Durango, Guanajuato, Puebla, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Campeche. Las empresas que se cerraron por la presión del crimen organizado pertenecían al sector de la industria mediana y pequeña<sup>11</sup>.

En conclusión: la inversión extranjera en general no ha disminuido debido al impacto de la inseguridad en la actividad económica de México. Sin embargo, la inversión está migrando del norte al centro y sur del país. Entre las ciudades de alta inversión extranjera, Monterrey sí se ha visto afectada, lo que no sucede con Ciudad de México, Puebla y Guadalajara.

Por sectores, el financiero, el automotor y el de telecomunicaciones no se han visto afectados, mientras que el energético sí, siendo el petróleo estatal y la distribución de gas extranjera. La inversión extranjera en la industria aeronáutica y aeroespacial está creciendo. Por su parte, en el sector de la construcción, básicamente de capital nacional en cemento y con inversión extranjera en el acero, hay reducción en el norte y migración al centro. La ciudad de México, por último, está viviendo una transformación acelerada de

inversión de obras públicas en autopistas urbanas, y la construcción y las telecomunicaciones están entre las actividades más importantes en el crecimiento del PIB.

#### 4. OPINIÓN PÚBLICA Y SOCIEDAD CIVIL

En México hay una distancia notable entre la llamada opinión pública, medida por encuestas a población abierta, y la opinión de la sociedad civil organizada y la academia, respecto a la estrategia del presidente Calderón. La sociedad civil está organizada en movimientos de víctimas, organizaciones no gubernamentales, la academia, los empresarios y la opinión general en los medios de comunicación. La opinión de estos segmentos de la población es muy crítica del gobierno de Felipe Calderón. Sin embargo, debido a que su gestión cuenta con una opinión favorable entre la población, a pesar de las críticas no se vislumbra un cambio en la estrategia seguida. Además, ante la cercanía del proceso electoral de 2012, ninguno de los aspirantes con opciones de participar de forma importante en la contienda ha elaborado una opción alternativa al combate al narcotráfico ni ha criticado los instrumentos principales empleados por el presidente Calderón, como son las fuerzas armadas. Por ello, la población le brinda un apoyo similar al que tuvo el

presidente Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010) de Colombia, cuando finalizó su gobierno.

Los porcentajes que se presentan a continuación, que respaldan la hipótesis del apoyo de la población al presidente, se desprenden de la encuesta “Efectos de la violencia asociada al narcotráfico en los comportamientos sociales y políticos de la ciudadanía”<sup>12</sup>. La encuesta muestra que 58% de los encuestados respalda al presidente Calderón, mientras 30% lo desaprueba. Además, a favor de la estrategia del presidente, 72% de los encuestados ve bien al ejército, y 69% a la marina. Por otra parte, la Policía Federal cuenta con el respaldo de 51%, y es rechazada por 35% de los encuestados. Otras instituciones del Estado, como los diputados, los senadores, la Suprema Corte de Justicia, los gobernadores y las policías estatales tienen una aprobación inferior. En el rubro de expectativas sobre la situación económica del país durante los próximos doce meses, sorprende que 29% de la población sostenga que las condiciones del país mejorarán, 27% que seguirán igual y 38% que empeorarán. De acuerdo con otra pregunta, asociada a las opiniones personales del presidente referidas a la legalización de la marihuana, coincidentes con la opinión pública, 76% de los encuestados señaló que estaba en contra de la legalización, frente a 22% a favor (véase la tabla 2).

TABLA 2. PREGUNTA: “EN GENERAL, ¿QUÉ TANTO APRUEBA O DESAPRUEBA LA FORMA (...) REALIZA SU TRABAJO?”

Hipótesis	Desaprueba totalmente (%)	Desaprueba poco (%)	Ni aprueba ni desaprueba (%)	Aprueba algo (%)	Aprueba mucho (%)	No sabe (%)
Presidente de la República	13	17	11	40	18	1
Diputados generales	22	26	26	25	4	6
Senadores	22	26	26	23	4	7
SCJN	17	24	24	88	6	6
Gobernador estatal	11	16	16	38	18	2
Diputados locales	18	28	28	26	5	5
Presidente municipal	14	18	18	34	15	3
Ejército	5	12	12	39	33	2
Marina	4	12	12	39	30	6
Policía Estatal	19	27	27	28	7	2
Policía Federal	14	21	21	37	12	2
Jueces	19	22	22	25	6	8

Fuente: Encuesta “Efectos de la violencia asociada al narcotráfico en los comportamientos sociales y políticos de la ciudadanía”. Casade, Ipade, Simo, USAID. México. 2011.

La encuesta hizo, asimismo, preguntas referidas a la opinión de la población sobre la continuidad de la guerra al narcotráfico: 67% respondió favorablemente en cuanto a que “El próximo presidente de México deberá seguir con la guerra contra el narcotráfico”, y 27% se mostró en contra, respondiendo a la pregunta “El siguiente presidente de México deberá negociar o pactar con los carteles”. Sin embargo, y muy importante para los cuestionamientos que se hacen al gobierno y los cuerpos de seguridad sobre las tácticas empleadas en la guerra al narcotráfico, 28% de los encuestados estuvo de acuerdo en que para emprender la guerra al narcotráfico era necesario perder algunas libertades y derechos, mientras que 69% sostuvo que las libertades y los derechos se deben preservar, aun cuando la guerra al narcotráfico se dificulte. Sobre este mismo aspecto, destaca en la encuesta la sensibilidad de la población frente a los derechos humanos, pues 86% de los encuestados señaló que el gobierno debe respetar los derechos de todos los ciudadanos, incluidos los de los sospechosos de ser narcotraficantes; por el contrario, 12% justifica que el gobierno recurra al maltrato físico para extraer información de personas sospechosas de serlo.

El factor externo, medido en la opinión pública, mantiene la tradicional opinión *nacionalista* de los mexicanos. La encuesta preguntó si el ejército mexicano es capaz por sí mismo de controlar al narcotráfico, obteniendo un 67% de respuestas afirmativas; 27% señaló que el ejército de Estados Unidos debería venir a ayudar al mexicano a combatir al narcotráfico.

Los datos anteriores revelan, por un lado, que la población acepta a las fuerzas armadas

y que la imagen presidencial no ha disminuido sustancialmente, a pesar de que la población opina que las libertades se deben resguardar. Por otro, muestran que un importante segmento de la sociedad civil, como los académicos, no concuerda con la estrategia presidencial, debido al incremento de la violencia y de las violaciones de los derechos humanos cometidas por las fuerzas policíacas y militares durante los operativos. La mejor expresión de este rechazo es el documento elaborado por la Unam, en el que se convoca a un pacto nacional (Unam, 2011), con la participación de líderes de movimientos sociales y víctimas, así como de elites políticas, empresariales y eclesiásticas.

## 5. INICIATIVA MÉRIDA

La cooperación con Estados Unidos por medio de la Iniciativa Mérida es parte importante de la estrategia mexicana de combate al crimen organizado. Aun cuando en los objetivos de la cooperación ha habido ligeros cambios, como punto nodal de la misma prevalecen el fortalecimiento de las instituciones de seguridad y justicia mexicanas, así como el intercambio de inteligencia. De acuerdo con información oficial, a la fecha ya se aprobó el ciento por ciento de los recursos destinados a la cooperación con México, es decir, 1.400 millones de dólares para los años fiscales 2008, 2009 y 2010 (véase la tabla 3). Aun cuando las cifras sobre la transferencia de recursos hacia México no son totalmente claras, información de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gobernación afirma que, hasta julio de 2011 sólo se había transferido 40%, centrado

TABLA 3. ASIGNACIÓN DE RECURSOS DE LA INICIATIVA MÉRIDA, POR AÑO (2008-2010) Y POR FUENTE

Año	Gobierno de México	Government Accountability Office	Congressional Research Service
2008	400	398	405,9
2009	300	720	786,8
2010	211,3	204,3	495,6

Fuente: “Iniciativa Mérida: resultados inciertos”. *Reforma*. www.reforma.com, consultado 20 de agosto de 2011.

en equipo de despliegue militar, vigilancia aérea, equipo de inspección no intrusiva, equipo de laboratorio forense y diversos cursos de capacitación a instituciones de seguridad pública y procuración de justicia del país. La dilación en la entrega de recursos ha generado percepciones negativas acerca de la voluntad de cooperación y corresponsabilidad por parte de Estados Unidos, particularmente en el poder legislativo y algunos analistas y organizaciones de la sociedad civil.

Cabe señalar que la puesta en marcha y la posible continuidad de esta cooperación no ha estado exenta de problemas y obstáculos, más allá de los procesos electorales que se llevarán a cabo en 2012 en México y Estados Unidos. El primer obstáculo es que la violencia y los homicidios en el país no han podido controlarse, especialmente en el noroccidente y la costa del Pacífico mexicano.

Otro problema importante para la cooperación basada en la confianza fue el diferendo entre el embajador de Estados Unidos en México, Carlos Pascual, y el presidente Felipe Calderón, derivado de las filtraciones de cables diplomáticos de la embajada estadounidense, hechas por el sitio de internet Wikileaks. Por ejemplo, en el cable 09MEXICO003195, el embajador Pascual afirmaba que la estrategia del presidente Calderón no contaba con una estructura de inteligencia capaz, y que las agencias mexicanas operaban fragmentada, discrecionalmente, y de acuerdo con una lógica de suma cero. De igual forma, en el cable 09MEXICO240473, Pascual sostuvo que para la captura de Arturo Beltrán Leyva en diciembre de 2009, en Cuernavaca, Morelos, la información de inteligencia estadounidense se transmitió en primera instancia a la Secretaría de la Defensa Nacional, institución que se negó a actuar, lo que el embajador interpretó como “aversión al riesgo”<sup>13</sup>.

Durante su visita a Washington los primeros días de marzo de 2011, el presidente Calderón trató el asunto de las declaraciones de Pascual con su contraparte, Barack Obama (2009-), e insinuó que consideraba difícil continuar colaborando con él. Finalmente, el 19 de marzo, Carlos

Pascual renunció como embajador de Estados Unidos en México, y solamente el 3 de agosto se ratificó al nuevo embajador, Earl Anthony Wayne, quien había manifestado la importancia de la continuidad de la Iniciativa Mérida.

Tercero, la revelación por parte del agente John Dodson, de la Oficina de Control de Alcohol, Tabaco, Armas y Explosivos (ATF: U.S. Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms & Explosives), acerca de un operativo adelantado por esa agencia estadounidense para permitir la compra y el trasiego de armas hacia México, conocido como Rápido y furioso, generó una serie de reacciones y reclamos en México y algunos sectores del gobierno de Estados Unidos<sup>14</sup>. El objetivo del programa era ubicar personas y grupos que compraban armas en los estados fronterizos con México y detectar las modalidades de envío a través de la frontera. Desarrollado entre 2009 y 2010, el operativo resultó un fracaso ya que los agentes de la ATF perdieron el rastro de 1.765 armas, muchas de las cuales fueron encontradas después en diferentes partes del país, en escenas de homicidios relacionadas con el tráfico de drogas.

Lejos de tensar las relaciones entre ambos países, la noticia de la existencia de este operativo motivó una serie de apoyos mutuos entre los gobiernos de Estados Unidos y México en el nivel ejecutivo. Los conflictos más fuertes se registraron entre los representantes del poder ejecutivo y el legislativo dentro de cada uno de los dos países. En México, por ejemplo, los senadores y diputados del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y del Partido Revolucionario Institucional (PRI), cuestionaron la responsabilidad compartida de Estados Unidos, que lidera la Iniciativa Mérida, y reclamaron al presidente Calderón y al embajador de México en ese país información sobre el operativo, sin que obtuvieran resultados. Por su parte, congresistas y senadores republicanos demandaron información al Departamento de Justicia e, incluso, convocaron a una audiencia a su titular, Eric Holder. Algo más interesante, aun cuando lamentable, es que este hecho no estimuló una interacción mayor entre legisladores estadounidenses y mexicanos



para hacerle seguimiento a las acciones bilaterales contra el crimen organizado dentro y fuera de la Iniciativa Mérida<sup>15</sup>.

Cuarto, la revelación hecha por el *New York Times* sobre la existencia de agentes estadounidenses operando en México, llevó una vez más al poder legislativo a reclamarle al ejecutivo mexicano, con el argumento de violación a la soberanía<sup>16</sup>. Finalmente, después de una reunión a puerta cerrada entre el secretario de Gobernación, la secretaria de Relaciones Exteriores, el secretario técnico del Consejo de Seguridad Nacional y el director general del Cisen (Centro de Investigación y Seguridad Nacional), con legisladores de todos los partidos con representación en el Congreso, se aceptó la presencia en México de agentes de la CIA, el FBI, la DEA, el ATF y el Departamento de Estado<sup>17</sup>.

A pesar de los problemas que ha enfrentado la relación bilateral en materia de seguridad, fincada en torno a la Iniciativa Mérida, los poderes ejecutivos de ambos países han dado muestras de que la cooperación se mantendrá y de que debe trascender la transferencia de equipo y capacitación planteada en primera instancia. En realidad, a partir de 2012 podrá hacerse la primera evaluación del impacto de la Iniciativa Mérida contra el crimen organizado, porque entonces más de 90% de los recursos habrán sido transferidos y utilizados. En este sentido, la Oficina Bilateral de Seguimiento de la Iniciativa, encargada de la instrumentación y evaluación del programa de cooperación, tendrá un papel muy importante. Además, la consolidación de los mecanismos de cooperación en inteligencia bilateral tendrá también un papel cada vez mayor para la continuidad de la relación bilateral en materia de seguridad, especialmente durante el periodo de transición presidencial en ambos países, en 2012.

## 6. MIGRACIÓN Y DERECHOS HUMANOS

En los últimos años las políticas gubernamentales de Estados Unidos, México y los países centroamericanos han ido estableciendo vínculos entre la migración y la seguridad. En el caso de

México, sus fronteras norte y sur son escenario de graves violaciones a los derechos humanos. Los protagonistas de estas violaciones son, principalmente, miembros de las organizaciones criminales que extienden sus redes entre las fronteras con Guatemala y Estados Unidos, básicamente en el corredor que va hacia el estado de Texas, y atraviesa los estados mexicanos de Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Veracruz y Tamaulipas. En éste último ha habido, crecientemente, secuestros, extorsiones y masacres de migrantes.

Noticias desclasificadas de Wikileaks dan cuenta de las diferencias abismales en cuanto a la protección de las fronteras de Estados Unidos y de Guatemala con México. Se afirma que en los cuatro estados fronterizos con México están desplegados treinta mil oficiales de las diversas agencias federales de Estados Unidos, para cubrir 3.099 kilómetros, mientras que en la frontera sur de México, con Guatemala y Belice, sólo hay ciento veinticinco oficiales de migración para cubrir sus 1.149 kilómetros de extensión. La información concluye que los aterrizajes nocturnos en Guatemala, de aviones con cocaína, alcanzan el ciento por ciento de éxito para cruzar la droga a México<sup>18</sup>.

Lo mismo sucede en relación con el cruce ilegal de personas: al haber muy pocos agentes de migración, la cobertura del Estado mexicano en la línea fronteriza es débil, dando pie a una sustitución de poderes en favor de las organizaciones de traficantes de personas; hay que tener en cuenta que el problema para los transmigrantes no es cruzar la línea fronteriza entre Guatemala y México, sino traspasar los puntos de control en las vías férreas y las carreteras para acercarse a Estados Unidos. Crecientemente, el crimen organizado va atrayendo y, en ocasiones, raptando migrantes en dichas rutas, lo que para el Estado mexicano se convierte en un problema de seguridad pública y de derechos humanos<sup>19</sup>. Existen numerosas evidencias de que los carteles del narcotráfico son apoyados por autoridades corruptas del Instituto Nacional de Migración de México<sup>20</sup>.

Cabe señalar al respecto que la Comisión Nacional de Derechos Humanos y diversas organi-

zaciones no gubernamentales defensoras de los derechos de los migrantes han denunciado cuantiosas violaciones a los derechos de los extranjeros durante su paso por México. Así mismo, los gobiernos de América Central han denunciado la desaparición de gran cantidad de personas víctimas de organizaciones criminales como los Zetas y el cartel del Golfo, pues en las rutas de carreteras que parten de Chiapas hacia Texas por los estados de Oaxaca, Tabasco, Veracruz y Tamaulipas, se ha detectado una intensa actividad de este tipo. De esta manera, en Estados Unidos, en México y en Centroamérica el asunto de la migración se *securitizó*<sup>21</sup>.

Un hecho crítico sucedió el 23 de agosto de 2010, en el ejido El Huizachal, en San Fernando, Tamaulipas, cuando después de la denuncia de un sobreviviente se descubrieron setenta y dos cuerpos de migrantes de Centroamérica y otras partes de América Latina. La sumatoria de grandes descubrimientos de autobuses y transportes con migrantes y denuncias de secuestros y extorsiones llevaron a una investigación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual señala que entre abril y septiembre de 2010 hubo doscientos catorce plagios masivos y 11.333 migrantes secuestrados. Según la CNDH:

44,3% de los casos, se trata de hondureños, en 16,2% de salvadoreños, en 11,2% de guatemaltecos, en 10,6% de mexicanos, en 5% de cubanos, en 4,4% de nicaragüenses, en 1,6% de colombianos, en 0,5% de ecuatorianos, en tanto que en el resto de los casos no fue posible determinar la nacionalidad. Del total de testimonios recabados, el 15,7% corresponde a experiencias narradas por mujeres migrantes. Por lo que hace a las regiones en donde se presentaron eventos de secuestro de migrantes, según las evidencias recabadas, 67,4% de los eventos sucedieron en el sureste, 29,2% en el norte y 2,2% en el centro del país. En el resto de los eventos no se especifica la región. Los estados en que se presentó el mayor número de testimonios de víctimas y testigos de secuestro, son Veracruz, seguido de los estados de Tabasco, Tamaulipas, San Luis Potosí y Chiapas (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2011: 22).

El gobierno de México ha hecho numerosos esfuerzos, sin éxito, para combatir el problema del tráfico y trata de migrantes organizado por

parte de grupos criminales. Incluso emitió una nueva ley de migración en cuyos articulados principales se descriminaliza la situación de los migrantes extranjeros por no estar documentados (Instituto Nacional de Migración, 2011).

## 7. CONCLUSIONES

Durante el año 2010, el debate entre distintos sectores de la sociedad mexicana acerca de la seguridad nacional giró alrededor de las siguientes preguntas y variables:

1. El ascenso de la tasa de los homicidios y el aumento de la actividad de los carteles del narcotráfico, ¿están llevando al país a una situación de ingobernabilidad o tiene el Estado las capacidades para enfrentarlos con éxito? De acuerdo con el análisis del desarrollo de una “insurgencia criminal”, hay evaluaciones, principalmente hechas en Estados Unidos, que sostienen que el incremento de la violencia y las debilidades de las instituciones de seguridad del Estado mexicano no se pueden enfrentar con los actuales recursos disponibles<sup>22</sup>.
2. ¿Se gana o se pierde la guerra al narcotráfico? Sostener que México es un Estado fallido o que está en esa dirección es una falacia. Otro error de interpretación es que el presidente no tiene respaldo popular en la implementación de esta estrategia. El crecimiento económico del país y las encuestas demuestran lo contrario. Sin embargo, hay ciudades así como estados del país donde sí se podría sustentar la hipótesis del Estado débil o fracasado. Es el caso de Chihuahua, en la frontera con Texas, particularmente Ciudad Juárez; en Tamaulipas, sobre todo las ciudades de Reynosa y Matamoros; en Sinaloa, principalmente la ciudad de Culiacán; y también en el estado de Michoacán, por la violencia empleada por el cartel la Familia Michoacana.
3. En el norte del país y en los estados afectados notablemente por la violencia de los carteles, la actividad económica sí está siendo

perjudicada, dándose una migración a ciudades y regiones seguras del país como el sur y el sureste, y el área metropolitana de la ciudad de México. El nivel general de crecimiento de la economía aún no ha disminuido por el problema de la violencia, pero esto podría suceder en un escenario futuro.

4. Respecto a la opinión pública y la sociedad civil, es claro que de acuerdo con las encuestas la opinión de la población respalda las instituciones militares del gobierno en la lucha contra el narcotráfico. El ejército y la armada de México son las instituciones del gobierno federal que más porcentaje de respaldo reciben entre la población encuestada. Por otro lado, las opiniones acerca del fracaso de la estrategia del presidente provienen de la sociedad civil organizada (academia, prensa, líderes políticos y organismos no gubernamentales, principalmente defensores de derechos humanos), y del exterior.
5. La Iniciativa Mérida, que respalda la estrategia de militarización y guerra del presidente Calderón, es muy limitada; además, la transferencia de los recursos ha sido muy lenta. El impacto de este programa de cooperación en el combate al crimen organizado no puede medirse todavía, y a la fecha sus éxitos sólo se observan en el esfuerzo de desmantelamiento de los liderazgos de las organizaciones criminales, producto de la cooperación en inteligencia.
6. Entre los impactos humanitarios más importantes están las violaciones a los derechos humanos de los migrantes. El tráfico de extranjeros de origen humilde por parte de grupos criminales está siendo combatido por gran cantidad de gobiernos, organismos internacionales y organizaciones defensoras de los derechos humanos. Como variables fundamentales se mencionan la corrupción de funcionarios del gobierno mexicano y la incapacidad de las instituciones de justicia. Sobre la vigencia de las garantías individuales y los derechos humanos, es notable que aun cuando la población respalda al presidente,

no quiere que se vulneren sus garantías. Civiles inocentes se han visto perjudicados en el enfrentamiento entre los carteles y en las acciones de las fuerzas armadas y las policías. La guerra al narcotráfico está provocando una crisis de derechos humanos en México, siendo ésta una variable que se agrega a las formas en las que se debilita a la democracia.

El *Movimiento por la paz con justicia y dignidad*, encabezado por el poeta Javier Sicilia, cuyo hijo fue asesinado por una banda de sicarios, está encabezando la protesta contra la estrategia gubernamental. Básicamente se opone a la promulgación de la ley de seguridad nacional, por considerar que favorecería la restricción de garantías y le otorgaría impunidad a las fuerzas armadas, en detrimento de las víctimas civiles. Este movimiento se suma a otros de protesta que se han organizado en ciudad Juárez y otros lugares, teniendo una amplia repercusión política nacional<sup>23</sup>.

En julio de 2012 habrá elecciones para presidente. La gran pregunta es si el voto estará inhibido, comprado o influido por la situación de guerra o la acción de las agrupaciones criminales. Se sostiene que entre 15 y 20% de los municipios del país están afectados directamente por la actividad criminal, principalmente en el norte. Por ello, la transición a la democracia está en peligro en México, por la acción de los carteles criminales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Camín, Héctor. 2010. Ponencia en los "Diálogos por la seguridad". México. Presidencia de la República, 3 de agosto.
- Aguilar, Rubén y Jorge G. Castañeda. 2009. *El narco: la guerra fallida*. Santillana. México.
- American Chamber Mexico y Kroll. 2011. *El impacto de seguridad en México en el sector privado*. México. Tercera edición, 2011.
- Benítez Manaut, Raúl (coord.). 2010. *Seguridad y defensa en América del Norte: nuevos dilemas geopolíticos*. Woodrow Wilson Center-Fundación Ungo. San Salvador. 2010. [www.seguridadcondemocracia.org](http://www.seguridadcondemocracia.org)

- Comisión Nacional de Derechos Humanos. 2011. *Informe especial de secuestro de migrantes en México*. CNDH. México. 23 de febrero.
- Felbab-Brown, Vanda. 2010. "Narcotics International, Inc.". *Americas Quarterly*. Spring.
- Instituto Nacional de Migración. 2011. "Nueva ley de migración". *La Revista del INM*. Año 9 (3). Mayo-junio.
- Killebrew, Bob y Jennifer Bernal. 2010. *Crime Wars. Gangs, Cartels and U.S. National Security*. Center for a New American Security. Washington.
- Longmire, Sylvia M. y John P. Longmire. 2008. "Redefining terrorism: Why Mexican Drug trafficking is more than Just Organized Crime". *Journal of Strategic Security*. 1 (1). November.
- Manwaring, Max G. 2009. "A 'new' dynamic in the Western Hemisphere Security Environment: The Mexican Zetas and other private armies". September. <http://www.StrategicStudiesInstitute.army.mil/>
- Selee, Andrew. 2010. "Success or Failure? Evaluating U.S.-Mexico Efforts to Address Organized Crime and Violence". *Perspectives on the Americas*. Miami. December 20.
- Sullivan, John P. y Adam Elkus. 2009. "Cartel v. Cartel: Mexico's Criminal Insurgency". *Small Wars Journal*. [www.smallwarsjournal.com](http://www.smallwarsjournal.com)
- Unam. 2011. "Elementos para la construcción de una política de Estado para la seguridad y la justicia en democracia". Unam. México. Agosto.
- Villalobos, Joaquín. 2010. "Doce mitos de la guerra contra el narco". [www.nexos.com](http://www.nexos.com). 1 de enero de 2010.
- 6 Este planteamiento cuenta con el respaldo de personalidades como Kofi Annan, George Papandreu, George Shultz y Paul Volker. Véase [mqh02.wordpress.com/2011/06/03/lideres-piden-legalizar-drogas/](http://mqh02.wordpress.com/2011/06/03/lideres-piden-legalizar-drogas/)
- 7 "Efectos de la violencia asociada al narcotráfico en los comportamientos sociales y políticos de la ciudadanía". Pregunta: "En su opinión, ¿el consumo de la marihuana debería legalizarse o no debería legalizarse?". Encuesta elaborada por el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, el Centro de Estudios para la Gobernabilidad Institucional del Ipade y la empresa encuestadora Simo, entre el 10 de mayo y el 9 de junio de 2011, con una muestra de 7.416 entrevistas. Esta encuesta contó con el respaldo de la Agencia para el Desarrollo Internacional del Departamento de Estado de Estados Unidos.
- 8 *Reforma*. México. 23 de enero de 2011.
- 9 Véase, Agustín Carstens, gobernador del Banco de México. "La violencia, principal factor que inhibe las inversiones". *Milenio*. 7 de abril de 2011.
- 10 "Cayeron 20 por ciento los ingresos por turismo". *La Jornada*. México. 23 de mayo de 2011.
- 11 "Canacindra: en 2010 cerraron 10 mil empresas por la violencia". *El Universal*. México. 23 de marzo de 2011.
- 12 Encuesta elaborada por el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, el Centro de Estudios para la Gobernabilidad Institucional del Ipade y la empresa encuestadora Simo, entre el 10 de mayo y el 9 de junio de 2011, con una muestra de 7.416 entrevistas. Esta encuesta contó con el respaldo de la Agencia para el Desarrollo Internacional, del Departamento de Estado de Estados Unidos.
- 13 "WikiLeaks se adjudica la renuncia de Pascual". *Excelsior*. México. 19 de marzo de 2011. [http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id\\_notas=723292](http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_notas=723292)
- 14 "Rápido y furioso": agentes de EU, sin recursos contra el tráfico de armas". *CNN Expansión*. 9 de marzo de 2011. <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/03/09/rapido-y-furioso-agentes-de-eu-sin-recursos-contrael-trafico-de-armas>
- 15 Jaime Hernández. "Congresistas indagan "Rápido y furioso"". *El Universal*. México. 25 de junio de 2011. <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/186554.html>
- 16 Ginger Thompson. "U. S. Widens Role in Battle Against Mexican Drug Cartels". *New York Times*. 6 de agosto de 2011. [http://www.nytimes.com/2011/08/07/world/07drugs.html?\\_r=1&ref=mexico](http://www.nytimes.com/2011/08/07/world/07drugs.html?_r=1&ref=mexico)
- 17 Leticia Robles de la Rosa. "Sí, operan aquí agentes extranjeros, admite el gobierno federal". *Excelsior*. México. 18 de agosto de 2011. [http://excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id\\_notas=761896](http://excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_notas=761896)
- 18 "Narcos y contrabandistas toman la frontera sur de México". *El País*. Madrid. 11 de diciembre de 2010.

## NOTAS

- 1 Información de la Secretaría de Gobernación, presentada por el director del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, agosto de 2010.
- 2 La ley de seguridad nacional, emitida en 2005, contiene una cláusula de "Seguridad nacional", mediante la cual las instituciones del gobierno pueden negarse a otorgar información a la ciudadanía, la prensa o la academia. En los hechos, esta cláusula nulifica los avances logrados en la ley de acceso a la información de 2002, en asuntos concernientes a seguridad nacional y defensa.
- 3 Esquema convocado por el presidente Calderón con organizaciones civiles, empresarios, periodistas, académicos, gobernadores, alcaldes y legisladores para revisar las estrategias para combatir a la delincuencia.
- 4 *Reforma*. México. 4 de agosto de 2010.
- 5 Felipe Calderón. "La lucha por la seguridad pública", junio de 2010. [www.presidencia.gob.mx/prensa/lucha\\_seguridad\\_publica/](http://www.presidencia.gob.mx/prensa/lucha_seguridad_publica/)

- Se menciona que estos aviones provienen principalmente de Venezuela.
- 19 “México, un infierno para los migrantes”. *El País*. Madrid. 3 de agosto de 2011.
  - 20 “Ordenan acelerar la purga en migración en México”. *Excelsior*. México. 25 de mayo de 2011.
  - 21 “Controla Zetas el tráfico migratorio”. *Reforma*. México. 5 de agosto de 2011.
  - 22 Véase el análisis con estos enfoques en: Longmire y Longmire, 2008; Sullivan y Elkus, 2009; Manwaring, 2009.
  - 23 Movimiento por la paz con justicia y dignidad, Emilio Álvarez Icaza. “Sobre la agenda legislativa del Movimiento por la paz con justicia y dignidad”. México, 17 de agosto de 2011. Citado en *La Jornada*. México. 18 de agosto de 2011.

PERÚ EN 2010. AVANCES EN EL FRENTE EXTERNO  
Y TROPIEZOS EN EL INTERNO

---

EDUARDO TOCHE MEDRANO

RESUMEN EJECUTIVO

---

**D**urante 2010, en Perú se generaron directrices claras respecto a lo que en el país se denomina política de cooperación, como eje de su política exterior. En ese sentido, la Cancillería considera que si bien en los asuntos de paz, seguridad y cooperación puede haber intereses divergentes e interpretaciones diferentes, lo que dificulta armonizar posiciones, la situación es favorable para encaminarse por el lado de la cooperación.

Este planteamiento estaba en consonancia con las prioridades establecidas por el presidente Alan García (2006-2011) al iniciar el último año de su mandato. Para él, lo fundamental era alejar o eliminar las hipótesis de conflictos externos y darle prioridad a los problemas internos, lo que se corroboró con las visitas de Estado hechas por los presidentes de Bolivia (Evo Morales), el 19 de octubre, Chile (Sebastián Piñera), el 25 de noviembre y Ecuador (Rafael Correa), el 9 y 10 de junio al país, así como las del presidente García a Ecuador y Chile. La relación con los vecinos se encamina hacia una nueva articulación estratégica, aun cuando algunos sectores consideraron un error sustancial la extensión de los acuerdos de Ilo como incentivo para mejorar la relación con el gobierno del presidente Evo Morales.

El otro lado de la medalla fue el áspero intercambio de pareceres durante 2010 entre la ministra de Economía, Mercedes Aráoz, y el ministro de Defensa, Rafael Rey, ante la disminución del presupuesto asignado al sector defensa para 2011. El principal antecedente en este sentido es la percepción

generalizada del descuido de los últimos gobiernos respecto a la defensa y la seguridad del país, materializado en las asignaciones presupuestales menguantes que recibía el sector.

Otro aspecto por resaltar en el frente interno fue la expedición de un conjunto de decretos legislativos por parte del poder ejecutivo, usando facultades delegadas por el Parlamento, decretos muy cuestionados por las organizaciones de defensa de los derechos humanos.

De otro lado, la situación del valle del río Apurímac y Ene (Vrae) ha estado también en el centro del debate. Las estrategias que se han seguido durante los últimos años, con énfasis en los componentes militares y policiales, no dieron los resultados previstos y devinieron en un problema importante para el gobierno, en términos de imagen y en sus relaciones con los militares y los policías, dado que estos le reclaman los medios y el encuadre normativo necesarios para cumplir con las funciones que se les asignaron en esa zona. Respecto al combate al narcotráfico, hay unanimidad en la percepción de fracaso, que expone peligrosamente al país y podría acercarlo a lo que acontece en México.

Finalmente, no puede soslayarse la situación de la institucionalidad en el sector defensa, que durante los últimos años ha venido mostrando ausencias y fallas en su funcionamiento, dejando un campo muy amplio de discrecionalidad a las autoridades.

\*\*\*

## 1. POLÍTICA EXTERIOR Y DEFENSA

Durante 2010, después de la implementación del marco de las relaciones comerciales establecido mediante la firma de tratados de libre comercio, cuestión considerada prioritaria durante los años previos, la Cancillería peruana se abocó a generar directrices respecto a lo que define como política de cooperación en sus relaciones con los países hemisféricos. En ese sentido, se considera que si bien en los asuntos de paz, seguridad y cooperación puede haber intereses divergentes e interpretaciones diferentes, que dificultan armonizar posiciones, la situación es favorable para seguir esa ruta, en tanto que a pesar de algunas dificultades se considera que durante la última década las relaciones políticas y económicas entre los países del hemisferio han tendido a mejorar.

En todo caso, la Cancillería considera que en la región prevalece aún una visión tradicional de la defensa, lo que sumado al crecimiento económico sostenido de los últimos años ha generado una alta propensión al gasto en armas. Sin embargo, ha sido enfática en señalar que las visiones geopolíticas están en retirada y que cada vez menos Estados tienen esta perspectiva. Así, si la diplomacia peruana se ha desenvuelto entre la competencia y la cooperación, en la actualidad el péndulo estaría en este último campo. La tarea hacia adelante sería construir agendas viables en las relaciones bilaterales y en los ámbitos multilaterales, lo cual significa hallar dimensiones en las que los acuerdos se faciliten, en tanto traten de una problemática común, siendo lo fundamental el énfasis en algunos principios básicos como, por ejemplo, el respeto a la pluralidad, que permitan fortalecer

mecanismos institucionales que contribuyan a reconocer las dificultades comunes y ayuden a inhibir cualquier diferencia ideológica que pueda provocar enfrentamientos.

Este planteamiento de la Cancillería peruana guarda relación íntima con las prioridades establecidas por el gobierno del presidente García al iniciar el último año de su mandato. El 28 de julio de 2010, en su Mensaje a la nación dedicó un capítulo a las relaciones internacionales, dando motivo a diversos comentarios, al señalar: “debemos tener en claro las prioridades; si nuestra Cancillería trabaja por eliminar o alejar las hipótesis de conflicto exterior, debemos entonces dar mayor prioridad a nuestros problemas internos”.

Días después, al interpretar esta afirmación, el canciller José Antonio García Belaunde afirmó que el presidente estaba resumiendo así la filosofía y el hilo conductor de la política exterior durante los últimos años, añadiendo que el Perú ha entendido la eliminación de las hipótesis de conflicto optando por la integración<sup>1</sup>:

No necesariamente por la integración de los libros, de los textos clásicos que marcaron los intentos de la región en los sesenta, en los setenta, en los ochenta, sino una integración moderna, una integración que es válida, que es posible y que es conveniente hacer ahora.

De esta manera, para el canciller García Belaunde la integración ha consistido en el establecimiento de relaciones óptimas con Brasil, Colombia y Ecuador:

superar –como estamos superando– los desencuentros que eran más de ideología que de otra cosa, y que pudimos tener en algún momento con un país hermano y tan vinculado al Perú como Bolivia; y lograr finalmente encapsular la diferencia sobre el tema marítimo con Chile a través de la demanda incoada en la Corte Internacional de Justicia.

En efecto, la política exterior peruana durante 2010 prestó gran parte de su atención a las relaciones bilaterales con los países vecinos, lo que se corroboró con las visitas de Estado que hicieron los presidentes de Bolivia, Chile y Ecuador al Perú, así como las del presidente García a Ecuador (26 de octubre) y Chile (20 de enero

de 2011). Los analistas coinciden en afirmar al respecto que la relación con los vecinos va hacia una nueva articulación estratégica, aun cuando algunos expertos y jefes militares, especialmente marinos, consideraron un error sustancial la extensión de los acuerdos de Ilo como incentivo para mejorar la relación con el gobierno del presidente Evo Morales.

En 2010, Bolivia y Perú pusieron fin a años de roces políticos entre los presidentes Evo Morales (2006-2010; 2010-) y Alan García, mediante un acuerdo que permitirá a Bolivia el acceso al océano Pacífico para sus exportaciones. Este acuerdo amplía un convenio suscrito en 1992, por el cual Perú cedió a Bolivia una zona franca industrial y comercial, una franja costera a 17 kilómetros de Ilo, entre los departamentos sureños de Moquegua y Tacna, este último fronterizo con Chile. El pacto tiene una vigencia de noventa y nueve años renovables. Además, Perú concedió una extensión territorial de 163,5 hectáreas dentro de la zona franca industrial de Ilo, por un plazo de cincuenta años renovables.

Con la extensión del acuerdo se ampliaron las facilidades portuarias y de libre tránsito en la zona concedida a Bolivia, en donde se podrán instalar industrias y almacenes de carga para exportar productos de ese país. Así mismo, se renovó por noventa y nueve años una zona franca turística en Ilo, en la que se podrá construir, con capitales bolivianos, un muelle deportivo y de pesca. Igualmente se amplió el área concedida, de 2 a 3,6 kilómetros cuadrados, la que se denominará Mar Bolivia, según el pacto suscrito. Sumado a ello se abrió la posibilidad de ampliar la capacidad operativa del puerto, para el atraque de buques comerciales y de defensa de gran calado de la Armada boliviana, que también instalará un anexo de su Escuela Naval. “Aquí sólo falta soberanía marítima”, dijo Morales, para destacar la importancia de las facilidades portuarias.

Esto último dio pie para que sectores militares peruanos manifestaran sus aprehensiones, lo que hicieron también autoridades y la sociedad civil de la parte sur del país. En enero de 2011,



el congresista Washington Zeballos participó en una audiencia pública junto a autoridades regionales, representantes de colegios profesionales y de la población organizada de Moquegua –región en donde se localizan las instalaciones marítimas facilitadas a Bolivia– para solicitar al Congreso de la República la anulación de los artículos 20 y 23 del Protocolo complementario Perú-Bolivia, dado que se firmaron sin consultar a la población. Durante la audiencia se evaluaron los pros y contras del protocolo y se encontró que mediante el artículo 20 el Perú autoriza la presencia de barcos de la Armada boliviana, con derecho de navegación en aguas nacionales; y por el 23 se permite que Bolivia instale en Ilo una escuela naval en la playa Tres Hermanas, considerada zona de recreación de la población local<sup>2</sup>.

Además de estos cambios en las relaciones con Bolivia, con Chile disminuyeron significativa y evidentemente las tensiones que las habían rodeado desde que en 2008 el Perú decidió elevar su diferendo marítimo con ese país a la Corte Internacional de Justicia de La Haya. Sin embargo, esto no fue óbice para que los exponentes de una línea dura en Chile hayan intentado reinstalar las fricciones, con el fin de distorsionar el procedimiento jurídico, presionar a su gobierno para que enfriara las relaciones con el Perú y promover corrientes de opinión contrarias a la cooperación. En otras palabras, el objetivo de esos sectores es evitar que el diferendo marítimo se desenvuelva, como manifiesta Perú, por “cuerdas separadas”, de manera tal que no comprometa los ámbitos de complementariedad y cooperación que empiezan a configurarse, especialmente en lo comercial.

En este caso Perú estima que la activación de un procedimiento jurídico no puede ser vista como un acto inamistoso, más aun cuando ambos países han adherido al uso de los instrumentos de solución pacífica de controversias en el marco de las Naciones Unidas. No obstante, de acuerdo con gran parte de los analistas peruanos, las señales emitidas por estos sectores chilenos plantearían que ese país debe afrontar el diferendo mediante una estrategia multidimensional basada en un despliegue de poder<sup>3</sup>. Esos estrategias

dicen que Chile debe plantearle al Perú un escenario de presión “local o general” para crearle un frente adicional a su frágil situación de seguridad interna y obligarlo a concluir que no podrá luchar simultáneamente en los dos frentes. Esa presión debería incluir todos los factores de poder, incluyendo el militar. Dicho escenario debería ser más hostil aún si por presión “local” entendemos el ámbito fronterizo y por presión “general” la que moviliza todas las capacidades nacionales<sup>4</sup>.

A pesar de las dificultades, sobre todo las que se tienen con Chile, el Perú parece encaminado a construir un nuevo eje estructural en las relaciones con sus vecinos, caracterizado por la primacía que ha empezado a adquirir la cuenca del Pacífico. En efecto, durante las dos últimas décadas el país ha hecho énfasis en una estrategia de integración comercial con los países ribereños a ese océano, por ser el espacio de mayor dinamismo económico mundial. Además, la Cancillería peruana considera que se debe capitalizar la ventaja de ser uno de los pocos países de América Latina que tiene interrelación directa con esa región como miembro activo del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (Apec: Asia-Pacific Economic Cooperation) y del Foro del Arco Pacífico Latinoamericano. Así, junto con los derrotos que al respecto parecen haber establecido el presidente García y el presidente de Chile, Sebastián Piñera (2010-), esto se confirma también en el Comunicado conjunto suscrito por los cancilleres de Colombia y Perú apenas cuatro días después de la Declaración firmada por los presidentes de Chile y Perú.

A lo anterior debe sumarse la dimensión amazónica, que sienta las bases para las cada vez más complejas relaciones que el Perú ha venido estableciendo con Brasil.

## 1.1 EL DEBATE EN TORNO AL PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA

Un aspecto que muestra con claridad la prioridad relativa otorgada al sector defensa fue el intercambio de pareceres entre la ministra de

Economía y Finanzas, Mercedes Aráoz, y el de Defensa, Rafael Rey, durante 2010.

El principal antecedente al respecto es la percepción generalizada del descuido en el que los últimos gobiernos han tenido al sector de la defensa y la seguridad del país, materializado en las asignaciones presupuestales cada vez menores recibidas por el mismo.

Esto es parcialmente cierto. En 2010, el Ministerio de Defensa obtuvo 27% más de presupuesto respecto al año anterior, a pesar de que el incremento del presupuesto general de la república sólo alcanzó 13,1%, debido a los efectos de la crisis financiera global. El ministro Rey justificó ese aumento por la necesidad de fortalecer la capacidad operativa de las fuerzas armadas, sobre todo en la zona del valle del río Apurímac y Ene, escenario de actividad creciente de los grupos subversivos y de actividades relacionadas con las drogas ilícitas. El mismo ministro Rey destacó también que ese aumento serviría para que el Ministerio de Defensa continuara con la ejecución del programa Núcleo básico de defensa, destinado a recuperar la capacidad operativa de las fuerzas armadas, mediante la modernización y la sustitución de sus principales sistemas de armas.

En enero de 2010, recién empezaba la ejecución del pliego presupuestario, el titular de Defensa planteó el problema que originaría los enfrentamientos con el Ministerio de Economía y Finanzas: el aumento de los salarios para oficiales y suboficiales de las fuerzas armadas y policiales. Para la ministra Aráoz, esos aumentos en bonos salariales eran imposibles, porque 2009 había cerrado con un déficit fiscal de 2%, y dicho aumento significaba disponer de más de 2.000 millones de dólares para ese rubro. En su lugar propuso la reforma o reorganización del esquema de remuneraciones de las fuerzas armadas y policiales. “Se trata de un sistema obsoleto, atomizado, con un montón de beneficios separados de lo que efectivamente ganan. Tenemos que entrar a una reforma profunda, y lo correcto es pensar a largo plazo”, afirmó<sup>5</sup>.

El debate continuó en agosto, cuando el poder ejecutivo acordó el presupuesto 2011 y lo entregó al Congreso de la República para su aprobación. Este fue mayor en 7% respecto al de 2010 y contemplaba aumentos de sueldos para militares y policías pero, también, el fin de la vigencia de la denominada “cédula viva”<sup>6</sup>, además de un recorte en el pliego total destinado al sector defensa, respecto al año anterior.

Según un informe del Ejército despachado al ministro Rey, los 308 millones de dólares que había previsto invertir el Ministerio de Economía y Finanzas en 2011 –188 millones para financiar el primero de los seis tramos de los aumentos y 120 millones para rescatar la Caja de Pensiones Policial Militar– saldrían de la reducción de la partida de bienes y servicios del Ministerio de Defensa. La disminución de dicha partida implicaría a su vez la de la mitad de los soldados que prestan el servicio militar voluntario, lo que obligaría a desactivar puestos de vigilancia ubicados en las fronteras y 70% de las bases contrasubversivas en el Vrae y en el Huallaga.

Los fondos tampoco alcanzarían para pagar el agua y la energía eléctrica de los cuarteles, y las horas de vuelo para el entrenamiento de los pilotos deberían disminuir drásticamente. Asimismo se cancelarían, por falta de fondos, los programas de modernización y mantenimiento de las aeronaves de combate y transporte, y con mayor razón los proyectos de adquisición de equipamiento bélico.

Finalmente, el presupuesto nacional de 2011 aprobado por el Congreso de la República consignó el aumento sustancial en la partida destinada a ejecutarse en el Vrae, dejando los otros rubros cuestionados tal como figuraba en el proyecto original del Ministerio de Economía y Finanzas.

## 1.2 INSTITUCIONALIDAD DEL SECTOR DEFENSA

Un aspecto importante es la institucionalidad generada en el sector defensa durante los últimos años. En efecto, iniciada la reconstrucción

democrática en el país, entre 2000 y 2001, uno de los asuntos fundamentales que trataron sus fuerzas vivas fue el de la conducción política de la defensa, lo que en buena medida significaba establecer canales y procedimientos que garantizaran la subordinación efectiva de las fuerzas armadas al poder democrático constituido.

Con el transcurso del tiempo fueron evidenciándose las ausencias y fallas de dicha institucionalidad, lo que ha ido dejando un campo muy amplio de discrecionalidad a las autoridades. Por ejemplo, debería haberse constituido el Sistema Nacional de Defensa y Seguridad, diseñado como el espacio de coordinación intersectorial y con participación de los diferentes niveles que componen la organización del aparato estatal peruano, como son los gobiernos regionales y locales, a cuya cabeza debía estar el Consejo de Defensa Nacional, un organismo multisectorial de asesoramiento y consulta que debía ser convocado por el presidente de la República, quien lo debe presidir, cada vez que la situación lo ameritara. Sin embargo, durante los últimos tres años nada de ello se desarrolló; más aún, en numerosas ocasiones en las que la obligación de convocar al Consejo de Defensa Nacional era evidente no se hizo, con lo que las decisiones adoptadas quedaron en manos del presidente de la república, ante el cual no se puede alegar responsabilidad política.

De otro lado, a estas alturas es claro que el organigrama del sector defensa es insuficiente para dar cuenta de los complejos aspectos que debe resolver. En ese sentido, muchos asuntos importantes no tienen liderazgo ni responsables visibles, como, por ejemplo, lo que concierne al bienestar del personal, cuestión que se diluye en una división administrativa profusa. Lo mismo se puede afirmar con respecto al cumplimiento de metas en términos de ejercicios de derechos e igualdad de oportunidades, contemplados en los planes nacionales respectivos.

## 2. SEGURIDAD INTERNA, CRIMEN ORGANIZADO Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Un aspecto importante en términos de la seguridad interna fue la expedición por parte del poder ejecutivo de un conjunto de decretos legislativos, en septiembre de 2010, usando para ello las facultades delegadas por el Parlamento en virtud de la ley 29548.

Los decretos legislativos 1094, 1095, 1096 y 1097 fueron muy cuestionados por organizaciones de defensa de los derechos humanos como la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y el Instituto de Defensa Legal (IDL), que fueron enfáticos en señalar la dudosa legalidad de estos instrumentos.

El decreto legislativo 1097, que se refiere a la aplicación de normas procesales por delitos que implican violaciones de derechos humanos, limita sin explicación alguna la condición de imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad. Además, adelanta la aplicación de algunos artículos del nuevo Código procesal penal, con un afán supuestamente garantista pero que en el fondo pretende beneficiar de manera indebida a personal militar y policial acusado de crímenes contra los derechos humanos, afectando seriamente el principio de igualdad ante la ley consagrado en el artículo 2.2 de la Constitución, pues son beneficios concedidos con nombre propio a un grupo determinado, a pesar de la gravedad de los crímenes perpetrados.

En relación con el decreto legislativo 1095 –reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las fuerzas armadas en el territorio nacional–, preocupó la definición contenida en el artículo 3.f) sobre “grupo hostil”, pues es tan amplia que podría ser utilizada para criminalizar aún más algunas protestas sociales, específicamente las de los pueblos indígenas. Sumado a ello, el decreto remite al personal militar a su fuero privativo en los casos de “conductas ilícitas atribuibles al personal militar”, en una clara intención de incluir los delitos comunes que pudieran come-

ter miembros de las fuerzas armadas en el marco de esta norma.

En el caso del decreto legislativo 1094, que aprueba un nuevo Código penal militar policial, se considera muy grave que se hayan incorporado y tipificado de nuevo supuestos de delito de función que el Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales y dejó por fuera del ordenamiento jurídico en 2006. En efecto, este decreto señala que los crímenes contra los derechos humanos deberían ser archivados si en un periodo de treinta y seis meses, desde que se abra la instrucción, no se dicta sentencia, y que la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad sólo “rige para Perú a partir del 9 de noviembre de 2003”, cuando el país adhirió a ese convenio.

Con el decreto legislativo 1096, que modifica la ley de organización y funciones del fuero militar policial, ley 29182, el gobierno reitera un modelo de organización de la justicia militar policial contrario a lo desarrollado por la jurisprudencia de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>7</sup>. Las organizaciones de derechos humanos subrayaron al respecto que ni la normativa ni la jurisprudencia del sistema interamericano autorizan que los militares activos sean juzgados por tribunales integrados por militares que forman parte de la cadena de mando, porque cuando ello sucede se afecta la independencia y la imparcialidad de la función judicial.

Aun cuando se esperaba que esos decretos legislativos se derogaran, teniendo en cuenta el amplio rechazo de las organizaciones de derechos humanos y de gran parte de los medios de comunicación, el Congreso sólo lo hizo con el 1097, a pedido del Ejecutivo, aunque fue notoria la intervención pública del ministro de Defensa para evitar esta acción del cuerpo legislativo. Es decir en este punto hubo un desacuerdo público entre el ministro de Defensa y el resto del ejecutivo, como también lo hubo con respecto al presupuesto 2011 elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas.

## 2.1 LA SITUACIÓN DEL VRAE

De alguna manera, el debate y las posiciones adoptadas en torno a los decretos legislativos mencionados arriba estaban muy relacionados con lo que ha venido aconteciendo en el Vrae, zona comprendida entre los departamentos de Ayacucho, Cusco y Junín, en el centro del Perú, donde se han concentrado gran parte de la actividad subversiva y el narcotráfico del país. El Vrae tiene una extensión de 1'486.077 hectáreas y abarca once distritos de las tres regiones referidas. El Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas tiene veintiocho bases militares contrasubversivas instaladas allí.

Las diversas estrategias que fueron desarrollándose durante los últimos años, con énfasis en componentes militares y policiales, no dieron los resultados previstos y han devenido en un problema importante para el gobierno, en términos de su imagen y en sus relaciones con los militares y policías, en tanto estos le reclaman los medios y el encuadre normativo necesarios para llevar a cabo las funciones que se les han asignado en esta zona.

A inicios de 2010, Fernán Valer, secretario ejecutivo de la Comisión Multisectorial Vrae, entidad que se encarga de coordinar la intervención estatal en la zona, señaló que el objetivo para ese año era afianzar la presencia del Estado, particularmente en el plano social. En ese sentido se iba a privilegiar la instalación de los núcleos ejecutores, buscando consensos con la población para la ejecución de obras que demandaran una inversión de hasta 30.000 dólares. Al respecto manifestó que los gobiernos locales y regionales debían apoyar esta iniciativa y participar activamente en el proceso de identificación, formulación y priorización de los proyectos sociales.

Lo anterior invisibiliza una forma de operar que ha sido criticada reiteradamente, en tanto no garantiza la consecución de resultados. Los núcleos ejecutores fueron la fórmula que usó el gobierno para debilitar los procesos de “presupuesto participativo” que se generan local y

regionalmente, impulsando así espacios alternativos cuya lógica es más bien concentradora y, más aún, discrecional, en tanto deja un campo de decisión bastante amplio a la voluntad de las autoridades, con lo que se desdibuja el principio de participación ciudadana. Todo ello quedó corroborado al constatar que las municipalidades del país, entre ellas las del Vrae, recibieron 39% menos de presupuesto en 2010, algo más de mil millones de dólares, respecto a lo que obtuvieron en 2009, mientras que el gobierno central incrementó considerablemente los recursos que administra directamente: poco más de cuatro mil millones de dólares.

De esta manera, el presupuesto para la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo en el Vrae, a cargo del sector defensa, fue de 100 millones de dólares en 2010, en tanto que en 2009 fue la mitad. Con ese dinero el Ministerio de Defensa evaluó la adquisición de cuatro modernos helicópteros para operaciones rápidas y transporte de soldados, así como la compra de armamento y de visores nocturnos para la tropa<sup>8</sup>. Finalmente, se decidió comprar dos helicópteros blindados de combate Mi-35, que llegarían en marzo de 2011, así como seis helicópteros de transporte Mi-17. En el presupuesto para 2011 se establece que se invertirán 272 millones de dólares en el Vrae, de los cuales más de la mitad están destinados al sector defensa, con lo que según la interpretación de muchos pobladores y autoridades sólo se está privilegiando la militarización. Esto motivó además la inconformidad del secretario ejecutivo de la Comisión Multisectorial Vrae, Fernán Valer, quien insinuó su renuncia hacia noviembre de 2010, si no se consideraba una partida presupuestal específica para el Vrae<sup>9</sup>.

En suma, se preveía un entrampamiento de la intervención gubernamental en el Vrae, dada la imprecisión de los objetivos y del tipo de resultados que se deseaba obtener. Con el transcurso del tiempo, decenas de miembros de las fuerzas armadas han sido asesinados, la mayoría de ellos en emboscadas resultantes de la falta de previsión y escasa inteligencia en el planeamiento de des-

plazamientos y patrullajes demostrando, además, un escaso conocimiento del territorio y del enemigo, sin que los resultados obtenidos hayan sido alentadores. Así, a pesar de la existencia de una corriente de opinión favorable a la militarización del Vrae, durante los últimos años se viene imponiendo la necesidad de una intervención con enfoques más sociales y políticos en la zona, como una manera de inhibir el narcotráfico y aislar a los grupos subversivos que operan allí.

Todo ello conduce al planteamiento de dos problemas bastante serios respecto al modo en que el Estado opera en el Vrae. Primero, que a pesar de haber sido una zona en la que en el pasado reciente se aplicó intensivamente una estrategia contrasubversiva, la recolección y el procesamiento de información no parecen haber sido adecuados, de manera tal que en la actualidad las fuerzas del orden actúan como si estuvieran en un terreno poco explorado. Segundo, el Estado peruano no atina a identificar plenamente el enemigo en la zona, denominándolo con el genérico y equívoco término de *narcoterroristas*, lo que dificulta la identificación de los factores principales y accesorios del problema, además de impedir el diseño de una estrategia clara, con objetivos definidos.

No son pocos los analistas que coinciden en la necesidad de fortalecer el trabajo de inteligencia en la zona, pues los procesos de toma de decisiones adolecen actualmente de información pertinente. En ese sentido, es obvio que se debe fomentar la confianza de las comunidades locales, para que se conviertan en aliadas y lograr de esa manera, al menos, influir en algún grado en las conexiones que tienen el narcotráfico y la subversión con ellas, dado que es poco probable que se consiga desvincularlos totalmente. Sin embargo, el peso fundamental dado a los componentes militares –teniendo en cuenta, además, los graves problemas de diseño que tienen–, no permite aspirar a un compromiso fuerte por parte de la sociedad civil del Vrae, sino que, al contrario, alimenta la desconfianza y la percepción de la fuerza armada como ejército de ocupación.

## 2.2 EL COMBATE CONTRA LAS DROGAS

Otro aspecto crucial de la seguridad interna es la estrategia de lucha antinarcoóticos. Al respecto debe considerarse que más de la mitad de la cooperación internacional estadounidense se dirige a este rubro, un aspecto del que se derivan muchas condicionalidades en las relaciones entre los dos países, lo que le ha impedido al Perú generar capacidades de monitoreo, verificación, transparencia y rendición de cuentas, en tanto que la rigidez de dicha cooperación restringe las posibilidades que tiene el país para diseñar su propia estrategia antinarcoóticos. Por otro lado, y en esa misma línea, están los planteamientos que ubican los problemas en factores más estructurales como, por ejemplo, el modelo económico neoliberal auspiciado por Estados Unidos, que ha favorecido directa e indirectamente el desarrollo y la consolidación del narcotráfico, puesto que ha debilitado las capacidades de control del Estado, permitido la concentración de tierras y facilitado la amplia disponibilidad de insumos químicos usados en la actividad minera, y el crecimiento de la informalidad, entre otros resultados<sup>10</sup>.

Hacia el cuarto trimestre de 2010, cuando el contexto electoral para elegir autoridades locales, regionales y nacionales empezó a tomar forma, el narcotráfico y sus vinculaciones con el ámbito político fueron un asunto que generó alguna preocupación, preocupación que, no obstante, no estuvo muy presente en el debate abierto, aun cuando algunos de sus elementos fueron públicos. El diario *El Comercio*<sup>11</sup> señaló que los órganos de inteligencia de la Policía y del Ministerio Público habían actualizado una lista de los cabecillas del narcotráfico en el país, factor relevante porque un aspecto muy débil de la lucha antinarcoóticos en el Perú es la ausencia de datos básicos para determinar la magnitud del problema. En ese sentido, mientras que según algunos estimados el narcotráfico estaría produciendo alrededor de mil millones de dólares anuales, para otros el negocio sería de por lo menos veintidós mil millones. La cantidad real debe estar entre estos dos lejanos montos lo que, obviamente,

hace imposible el desarrollo de estrategia alguna con supuestos y objetivos claros.

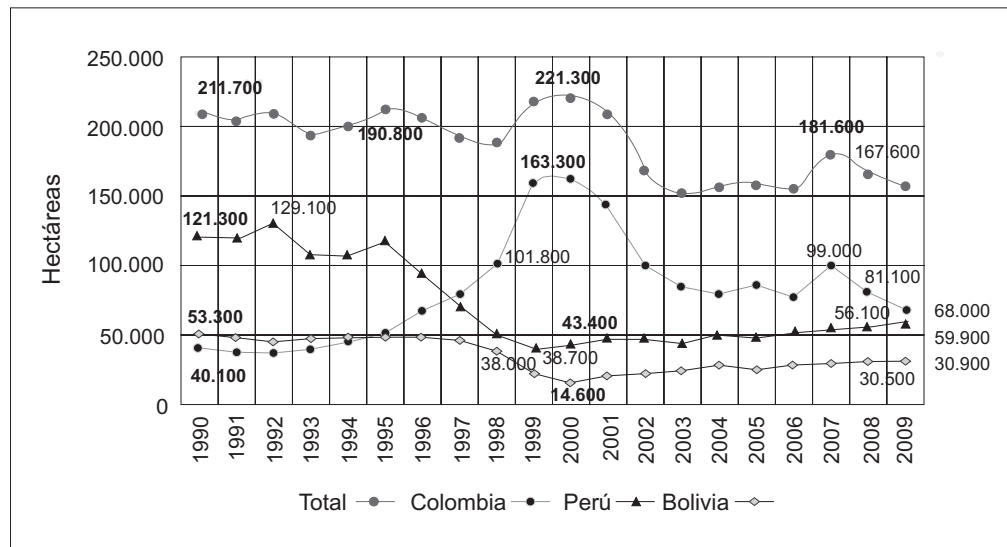
Junto con la producción de cocaína, el consumo viene presentándose como un problema cada vez más agudo. Según la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas<sup>12</sup> (Devida), el costo del consumo de la droga en el Perú supera los 400 millones de dólares al año, lo que representa 0,2% del PIB. Se dice también que 4,6% de la población entre doce y sesenta y cuatro años ha consumido drogas ilegales en algún momento de su vida, siendo la marihuana y la cocaína las más usadas.

En todo caso, lo cierto es que durante los últimos años el negocio ilegal de la cocaína se ha incrementado en el Perú. La superficie dedicada al cultivo de coca en el mundo se redujo 5% entre 2008 y 2009, de 167.600 a 158.800 hectáreas, variación que se explica por la disminución considerable registrada en Colombia, no compensada por el aumento en el Perú y Bolivia. De esta manera, en 2009 Colombia cultivó aproximadamente 43% de la coca mundial, seguida de Perú con 38% y Bolivia con 19% (véase la gráfica 1)<sup>13</sup>.

Entonces, si bien Colombia fue el mayor productor mundial de cocaína entre 2000 y 2009, la superficie dedicada al cultivo de coca en ese país se redujo 58% durante el mismo periodo. Paralelamente, los cultivos aumentaron 38% en el Perú y se incrementaron mucho más en Bolivia: 112%. A la vez, los traficantes de esos dos países aumentaron su capacidad para producir cocaína.

En 2008, la producción potencial de cocaína pura en el mundo fue de unas 865 toneladas métricas, cantidad muy inferior a la de cuatro años antes, cuando se produjeron casi 1.050. La mayor parte de esa droga se destinó a consumidores en América del Norte –6,2 millones en 2008– y Europa, de 4 a 5 millones. América Latina y el Caribe tenían entonces otros 2,7 millones de consumidores<sup>14</sup>. Análisis forenses de la cocaína incautada en Estados Unidos permitieron establecer que la mayor parte de la droga consumida allí se producía en Colombia. Europa es el segundo destino más importante de cocaína en el mundo

GRÁFICA 1. CULTIVO DEL ARBUSTO DE COCA EN EL MUNDO, 1990-2009 (HECTÁREAS)



Fuente: Unodc.

y ese flujo ha venido aumentando con rapidez. Se estima que en 2008 casi una cuarta parte de la producción total de cocaína sudamericana se envió a Europa y, a diferencia de Estados Unidos, una proporción mayor de esa droga procedía del Perú y Bolivia<sup>15</sup>.

En efecto, en 2005 la extensión de cultivos de coca en Perú era de 48.200 hectáreas, en 2009 había subido a 59.900 y el estimado en 2010 era de 62.296 hectáreas. En cuanto a la producción potencial de cocaína, en 2006, al inicio de la administración García, se calculaba en unas 260 toneladas, cantidad que subió a 317 en 2009 –aun no hay un cálculo para 2010–. Mientras el mapa 1 muestra las zonas de cultivo de coca, la gráfica 2 presenta el crecimiento del número de hectáreas y del potencial de producción de cocaína en los últimos años.

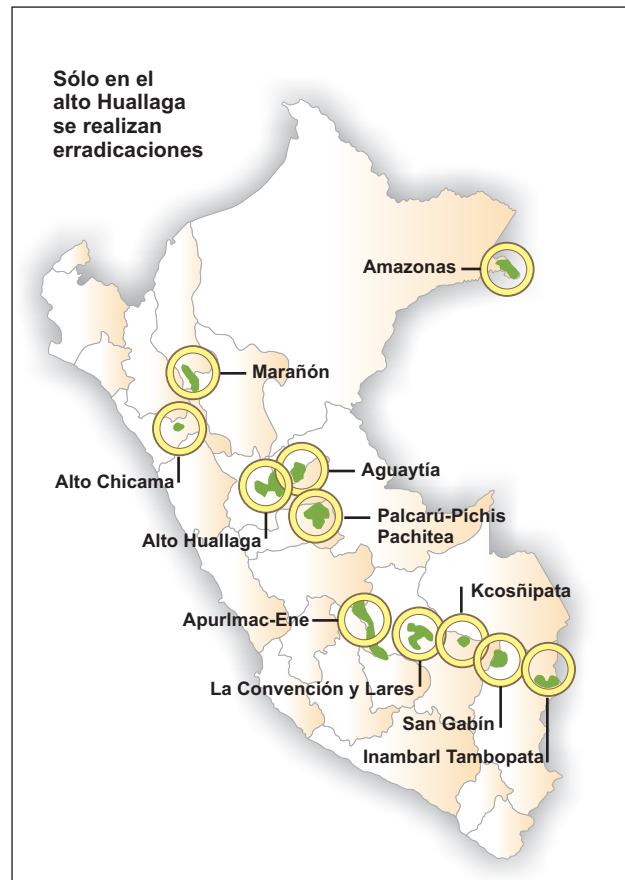
Además de esta preocupante realidad, al final de la administración del presidente García se desconoce de casos judiciales emblemáticos por narcotráfico o lavado de activos que hayan sido ganados por el Estado. Tampoco se han reformado las leyes de pérdida de dominio y de combate al tráfico de insumos químicos, solicitadas reite-

radamente por el presidente de Devida, Rómulo Pizarro, e incluso, para referirnos a las cosas más elementales, no se han instalado las garitas requeridas para el control de insumos en las rutas de transporte de droga. En otras palabras, no se han atendido asuntos indispensables para el combate contra las drogas.

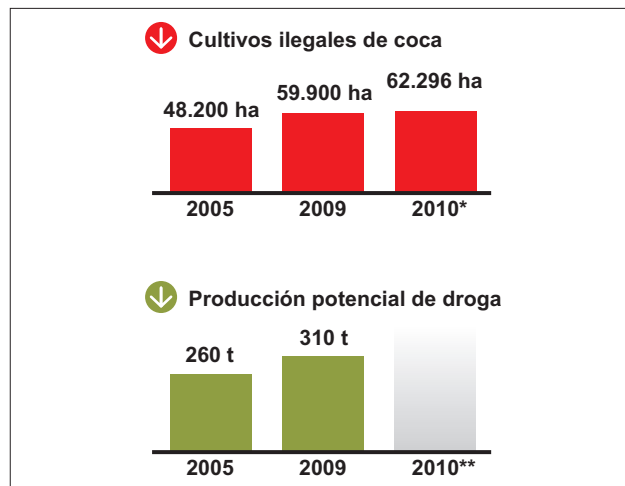
Por ello, los expertos tienen la percepción unánime del fracaso en materia de lucha contra el narcotráfico, que expone peligrosamente al país y podría acercarlo a lo que acontece en México. En efecto, si bien la Dirección Nacional Antidrogas (Dirandro) de la Policía Nacional<sup>16</sup> estima que durante 2010 hubo logros con respecto a 2009 en lo que concierne a incautaciones de droga e insumos químicos y a la erradicación de plantaciones de coca, son muchos los analistas que consideran esos logros como algo relativo, pues durante los últimos tres años el panorama se ha mantenido casi invariable.

El crecimiento de esta actividad ilícita se explica porque, al parecer, las acciones de erradicación se han concentrado en una de las cuencas cocaleras, el alto Huallaga, y no se han intervenido las nuevas zonas de cultivo, como Aguaytía,

MAPA 1. PERÚ, ZONAS DE PRODUCCIÓN DE COCA



GRÁFICA 2. INCREMENTO DE LOS CULTIVOS DE COCA Y PRODUCCIÓN POTENCIAL DE COCAÍNA DURANTE EL GOBIERNO DE ALAN GARCÍA, 2005, 2009, 2010



\* Según proyección de crecimiento de 5%.

\*\* No se puede hacer proyecciones porque aún no se cuenta con los datos de producción de hoja de coca.

Fuente: Informe ONU 2009 y estudio de Jaime Antezana



San Gabán, Inambari o Amazonas. A esto hay que sumar el alto grado de corruptibilidad que muestra la Policía Nacional, así como la ausencia de una estrategia antinarcoóticos definida.

En resumen, el narcotráfico es uno de los grandes pasivos del gobierno del presidente Alan García. En términos generales, es posible que el Perú continúe siendo un exportador de cocaína y que durante los próximos años la producción de droga siga creciendo al mismo ritmo. Para empezar a revertir la situación debe haber una firme voluntad de no depender exclusivamente de la cooperación internacional y, además, es necesario que haya autonomía presupuestal para poner en funcionamiento organismos de control, fiscalización y sanción efectiva del narcotráfico y el lavado de activos.

### 3. POSICIÓN GEOPOLÍTICA Y EN LA SEGURIDAD REGIONAL

El Perú ha empezado a reformular sus planteamientos geoestratégicos en función de su ubicación en la cuenca del Pacífico y como país amazónico. En ese sentido, la política de integración con los países vecinos ha merecido especial atención y contiene novedades en lo que refiere a los factores que la componían años atrás, cuando primaban situaciones de conflictividad latente (Ecuador) o permanente tensión y frialdad (Chile), y en la baja prioridad que había establecido el país en materia de integración hemisférica y subregional hasta hace poco tiempo.

A pesar de la especificidad de cada uno de estos vínculos con los países vecinos, el hecho es que se sostienen sobre fundamentos similares –principios compartidos–, instrumentos –integración fronteriza, económica y bursátil– y conciencia de la necesidad de cooperar en materia de seguridad.

En efecto, documentos refrendados por el Perú durante los últimos años, como la Carta Democrática Interamericana o los tratados comerciales, entre otros, confirman que quienes

los suscriben son Estados que adhieren a la democracia representativa y a la economía social de mercado, es decir los principios fundamentales sobre los que se levantó el Consenso de Washington. Sobre esa base, se reitera la disposición a articular la integración con los países ribereños al océano Pacífico que, además de adscribir a principios similares han firmado también acuerdos de libre comercio con Estados Unidos. Ello indica que a la condición de parte de la cuenca del Pacífico no está demás añadir esa característica económica para proceder a la denominada “integración profunda”.

En este marco general se inscribe la integración bursátil entre Chile, Colombia y Perú, que requerirá, además de buena regulación, cimientos de coordinación y regulación superior que, sin llegar a la unión económica, se acerquen a los requerimientos elementales de un mercado común.

En materia de seguridad, de otro lado, la heterogeneidad en el tipo de relación entre los tres países no puede dejarse de lado si se tienen en cuenta sus diversas circunstancias y problemáticas. Pero ello no elude la cooperación. Así, la relación peruano-colombiana confirma una jerarquía estratégica superior derivada de la lucha conjunta contra el narcotráfico y el terrorismo, de la confianza derivada de ese emprendimiento y del intercambio de información consecuente. Ello no ocurre con Chile, aunque a pesar de la asimetría, la divergencia histórica y la controversia marítima, la relación bilateral parece haber reencontrado el camino institucional. Dadas las circunstancias, ello tiene un significado mayor para ambos Estados que debiera expresarse en una mejor gestión de las diferencias<sup>17</sup>.

De otro lado, con Ecuador las relaciones se encuentran en su mejor momento histórico, aun cuando algunos aspectos contemplados en el Tratado de Paz de 1998, referidos a la libre navegación de embarcaciones ecuatorianas en el río Amazonas y a la instalación de infraestructura de servicios en las riberas de ese río, aún no se ejecutan.

Finalmente, un enorme desafío que el Perú deberá enfrentar en el futuro próximo es la cuenca amazónica, en donde el asunto fundamental es el equilibrio que debe lograrse entre la explotación de los recursos naturales, los estándares medioambientales y los derechos reconocidos a las poblaciones nativas.

#### 4. PERSPECTIVAS PARA 2011

En julio de 2011, el presidente electo, Ollanta Humala, asumirá la conducción del país y el Congreso, renovado en su totalidad, mostrará una nueva correlación de fuerzas, en el cual el próximo poder ejecutivo, con Humala a la cabeza, tiene una mayoría relativa, necesitando aliarse con otras fuerzas políticas para ejercer primacía. A esto se agrega al hecho de que en octubre de 2010, mediante elecciones, se renovaron las autoridades regionales y locales en todo el país. Teniendo en cuenta el contexto eminentemente electoral que se planteó desde mediados de 2010, y estando próximos al inicio de una nueva administración gubernamental, no deja de llamar la atención que aspectos importantes concernientes a la política exterior, la defensa y la seguridad del país aun no hayan sido expuestos con claridad.

A pesar de que la defensa y la seguridad no fueron asuntos prioritarios en el debate electoral, podría afirmarse que existió consenso sobre la necesidad de continuar con la política de recuperación de la capacidad operativa de las fuerzas armadas, en el marco del denominado “núcleo básico de la defensa”. En ese sentido, es probable que el Perú siga con sus programas de reposición, potenciamiento y adquisiciones puntuales para los tres institutos armados.

De otro lado, gran parte de la orientación que tendrán las políticas en estos asuntos estará en función de la seguridad interna. De esta manera, no hay señales positivas respecto a que la próxima administración vaya a derogar los cuestionados decretos legislativos 1094, 1095 y 1096, en tanto que desde la óptica militar establecen el

marco normativo mínimo para operar internamente. En esa línea, es muy probable también que las fuerzas armadas empiecen a intervenir en escenarios de conflictividad social, especialmente en los que son tipificados como conflictos socioambientales.

Así mismo, durante 2011 al menos se incrementará el debate acerca de la posibilidad de una intervención más decidida de las fuerzas armadas en el combate antinarcóticos, lo que se verá alimentado por la ausencia de resultados positivos en este frente.

Respecto al frente externo, si bien podría suponerse que el protagonismo presidencial que se percibió en los últimos años decrecerá, nada parece indicar que desaparecerá por completo, para dejar lugar a procedimientos más institucionalizados. Las relaciones bilaterales, especialmente con los vecinos, seguirán siendo asuntos en los que la figura del presidente será crucial, y mantendrán como eje fundamental los aspectos comerciales y empresariales. Sin embargo, durante 2011 se debatirá intensamente la proyección de escenarios en torno a la sentencia que emitirá la Corte Internacional de Justicia de La Haya sobre el diferendo marítimo que ha planteado Perú a Chile. En este caso primará la ausencia de una mínima confianza entre los dos países.

En cuanto a las políticas multilaterales, difícilmente podrá establecerse un marco diferente al que viene construyéndose en los últimos años, con énfasis en la consolidación de los mercados, a pesar de que algunas propuestas se refieran al fortalecimiento político de la Comunidad Andina (CAN). En esa línea, debemos suponer también que la participación del Perú en ámbitos como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) no tendrá cambios importantes y seguirá siendo relativa y propensa a revisiones continuas.

Además, debería prestarse más atención al rediseño del Ministerio de Defensa, como órgano rector de la defensa y la seguridad del país. Un asunto fundamental al respecto es la generación de canales e instrumentos adecuados para alinear el sector con el cumplimiento de las me-

tas establecidas en diversos planes nacionales, como la igualdad de oportunidades, la promoción de la juventud, la lucha contra la violencia hacia la mujer y el empleo, entre otros. Sin embargo, todo parece indicar que no será un aspecto que se aborde, al menos durante 2011, a pesar de las recomendaciones emanadas de la IX Conferencia de Ministros de Defensa, llevada a cabo en Santa Cruz (Bolivia), para aplicar enfoques de multiculturalidad y género en la elaboración de políticas para el personal de las fuerzas armadas.

## NOTAS

- 1 Discurso del canciller José A. García Belaunde por día del Ministerio de Relaciones Exteriores y día del diplomático. Oficina de prensa y difusión. Lima, 3 de agosto de 2010. En [http://www.contexto.org/docs/2010/mp\\_dis/mp\\_discur03.html](http://www.contexto.org/docs/2010/mp_dis/mp_discur03.html)
- 2 Véase, <http://www.larepublica.pe/13-01-2011/cuestionan-convenio-con-bolivia>
- 3 Alejandro Deustua. 2010. "Los halcones chilenos quieren tensión en el proceso jurídico". En <http://www.contexto.org/docs/2010/edit30.html>, 9 de julio.
- 4 Idem.
- 5 <http://peru21.pe/noticia/403156/mef-defensa-se-enfrentan-sueldos-fuerzas-armadas>
- 6 Pensiones renovables, homologables o niveladas automáticamente con las remuneraciones. En la decimonovena disposición final de la ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2011, se determina dejar sin efecto todas las disposiciones aplicables a dicho régimen, estipulado en el decreto ley 19846.
- 7 Véase, dossier sobre estos decretos legislativos en <http://www.justiciaviva.org.pe/especiales/1097.php>
- 8 <http://peru21.pe/imprensa/noticia/presupuesto-vrae-2010/2009-11-06/260343>
- 9 <http://www.inforegion.pe/portada/76487/fernand-valer-amenaza-con-dejar-el-plan-vrae/>
- 10 Centro de Investigación Drogas y Derechos Humanos (CIDDH). 2010. *El éxito del modelo económico peruano, a cambio, el favorecimiento del narcotráfico*. CIDDH. Lima.
- 11 <http://elcomercio.pe/imprensa/notas/actualizan-lista-principales-jefes-droga-peru/20110214/713406>
- 12 <http://www.devida.gob.pe/Documentacion/documentosdisponibles/Estudio%20Impacto%20Social%20Economico%20Peru%202010.pdf>
- 13 UNODC. *Informe mundial sobre las drogas 2010. Resumen ejecutivo*. En [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2010/EXECUTIVE\\_SUMMARY\\_-\\_SP.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2010/EXECUTIVE_SUMMARY_-_SP.pdf)
- 14 *Idem*.
- 15 *Idem*.
- 16 <http://www.pnp.gob.pe/direcciones/dirandro/logros.html>
- 17 Véase, Alejandro Deustua. 2010. *La base oceánica de la integración vecinal y hemisférica*. En <http://www.contexto.org/docs/2010/edit69.html>, 3 de diciembre.

## LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN EL SEGUNDO GOBIERNO DE LA “ERA PROGRESISTA” EN URUGUAY

---

JULIÁN GONZÁLEZ GUYER

### RESUMEN EJECUTIVO

---

Este artículo examina los principales rasgos de las políticas de seguridad de Uruguay y destaca las novedades referidas a su ubicación estratégica durante el periodo marzo 2010-marzo 2011, primer año de gestión del gobierno de José, *Pepe*, Mujica. Además de las continuidades naturales, el periodo analizado muestra novedades en tres aspectos: políticas de seguridad pública, de defensa nacional y asuntos estratégicos de política exterior. Durante su primer año, el gobierno del presidente Mujica dio señales claras de su enfoque *realista* sobre la seguridad pública. Comenzó a delinear planes dirigidos a fortalecer la policía y a una reforma profunda del sistema carcelario, incluyendo el problema de los menores de edad en conflicto con la ley. En el sector defensa, la voluntad política de implementar la nueva ley marco de defensa nacional quedó claramente establecida, lo cual augura el inicio de un proceso que deberá conducir a modificar el modelo tradicional de relaciones cívico-militares y el estilo de gestión política de la defensa vigente en Uruguay desde principios del siglo XX. En política exterior, el presidente puso todo su prestigio en juego para que Uruguay asumiera un rol activo en los procesos de integración de Sudamérica, como una dimensión central en su visión estratégica del desarrollo nacional.

Como todo nuevo gobierno en Uruguay, el primer año fue, al mismo tiempo, una transición, una preparación y el despliegue inicial de la gestión. Transición porque el gobierno entrante debe respetar una asignación presupuestal heredada de su predecesor. Preparación porque, como ordena la Constitución, debe elaborar y someter a la aprobación parlamentaria un proyecto de

ley de presupuesto nacional para los siguientes cinco años y plasmar en él las grandes líneas de su plan de gobierno. Despliegue porque mediante sus decisiones comienza a develar su *estilo de gobierno* y a mostrar los rasgos que lo caracterizarán.

\*\*\*

## INTRODUCCIÓN

Los primeros cinco años de gobierno de la izquierda en la historia de Uruguay (marzo de 2005-febrero de 2010)<sup>1</sup> se cerraron con un balance general calificado como positivo por observadores políticos y partidos de oposición. Ello representa una plataforma de partida excelente para el presidente Mujica, quien asumió su mandato con una economía que ha estado creciendo a tasas altas desde 2004, luego de la debacle financiera y económica de 2002. No obstante, los altos índices de aprobación de su predecesor representan también un desafío: la segunda administración de la *era progresista* tiene como espejo la buena actuación del gobierno precedente, pero los problemas pendientes en su agenda son ahora más complejos y profundos<sup>2</sup>.

En las elecciones de 2009, el Frente Amplio obtuvo una mayoría absoluta estrecha en las dos Cámaras del Parlamento. Su candidato presidencial logró una victoria relativamente cómoda en la segunda vuelta electoral. En octubre de 2004, Tabaré Vázquez (2005-2010) alcanzó la presidencia en primera vuelta y su gobierno contó con una holgada mayoría parlamentaria. Luego de las elecciones de gobiernos locales, el número de administraciones departamentales controladas por la izquierda cayó de siete en el periodo anterior a cinco en el actual<sup>3</sup>.

La seguridad pública fue el talón de Aquiles del primer gobierno del Frente Amplio<sup>4</sup>. En consecuencia, aun si el presidente Vázquez culminó su gestión con más de 60% de aprobación pública, la inseguridad constituyó un punto central de la campaña electoral de 2009 y el presidente *Pepe*

Mujica la definió como un asunto prioritario. Así, educación, energía, medioambiente y seguridad pública fueron destacados como *cuestiones de Estado* y el nuevo presidente convocó a todos los partidos a alcanzar acuerdos interpartidarios respecto a ellos. Además, designó al senador Eduardo Bonomi, su referente político más cercano, para encabezar el Ministerio del Interior, que tiene a su cargo la Policía y las cárceles<sup>5</sup>.

En este ámbito, durante 2010 no faltaron las novedades. Los énfasis y los nuevos enfoques no pueden interpretarse únicamente como respuesta al aumento de la percepción de inseguridad entre la población. Deben vincularse también a que el presidente Mujica pertenece a una corriente política del Frente Amplio que no se encuadra en el modelo clásico de la izquierda tradicional de cuño europeo e iluminista. Sus orígenes ideológicos y su larga experiencia política lo revelan y dan claves para comprender que su interés por la seguridad y los asuntos estratégicos, así como su aproximación a ellos, poseen matices propios. La vertiente política a la que pertenece, con una larga trayectoria en la izquierda uruguaya, es la que tradicionalmente ha mostrado mayor preocupación por esas cuestiones, *cuasi* monopolizadas siempre por el pensamiento de derecha en el país.

La vida política del presidente Mujica se inició en su juventud con su adhesión al sector antiimperialista del conservador Partido Nacional. Luego pasó por el nacionalismo revolucionario para, a mediados de los sesenta, ser uno de los fundadores y, después, dirigente de la guerrilla de los Tupamaros, y más adelante preso político emblemático durante la dictadura. Con la restauración de la democracia fue pieza clave del pro-

ceso de reinserción de los Tupamaros en la lucha política por vías legales y conductor pragmático de su transformación, desde 2005 y gracias a una exitosa política de alianzas, en el grupo político electoralmente mayoritario dentro del Frente Amplio<sup>6</sup>.

Así, en los Ministerios de Interior, Defensa Nacional y Relaciones Exteriores, Mujica ubicó a personalidades de diversas generaciones y orígenes, todas ellas de su confianza política y personal. En sus gestiones cada uno ha impreso un sello novedoso. La impronta que han introducido en los asuntos de seguridad, tanto interna como exterior, revela una aproximación política sin el peso de los preconceptos y las ajenidades con los que la izquierda tradicional enfrentó esas cuestiones. En política exterior, particularmente en lo referido a la inserción regional e internacional del país, ha quedado bien delineado el enfoque *realista* que caracteriza a la corriente de la izquierda nacionalista revolucionaria y latinoamericanista.

En efecto, el presidente Mujica se fijó como prioridad, desde que resultó electo, tres meses antes de asumir formalmente su cargo, la normalización de las relaciones con Argentina y el establecimiento de los vínculos más sólidos con Brasil, el gran vecino de Uruguay. Ello se concretó ya en junio 2010, cuando la Asamblea Ambiental de Gualaguaychú (Argentina) levantó el bloqueo del puente General San Martín sobre el río Uruguay, limítrofe entre los dos países<sup>7</sup>. Aun antes, en mayo de 2010, con la visita del presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2007; 2007-2011) a Montevideo, se explicitó la otra gran línea estratégica. Al tiempo de anunciar el lanzamiento de varios proyectos comunes con Brasil, el presidente Mujica afirmó, con su particular estilo libre de protocolos, que Uruguay tiene la decisión política de “viajar en el estribo de Brasil todo lo que pueda, debido a que se trata de la décima potencia económica del mundo, se encuentra en pleno crecimiento (...) nuestro país tiene que darse cuenta y ubicarse frente a esa realidad”<sup>8</sup>.

Para concretar esos objetivos, Mujica contó con la gestión de su incansable canciller, Luis

Almagro, joven embajador de carrera que hasta fines de los noventa perteneció al Partido Nacional y desde 2007 se desempeñó como embajador en China, hasta cuando fue designado ministro de Relaciones Exteriores.

Durante su primer año de gestión, Mujica visitó Argentina en varias oportunidades, así como Brasil, Chile, Paraguay, Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela, dejando así claramente delineadas sus prioridades de política exterior y su voluntad de hacer jugar todo su prestigio personal en ella. Para él, el Mercosur (Mercado Común del Sur) y la Unasur (Unión de Naciones Suramericanas) constituyen el ámbito natural privilegiado de relaciones del Uruguay. En dicho marco, además, pretende rescatar del olvido el proyecto de Uru-pabol (Uruguay, Paraguay y Bolivia). Mujica no ha ocultado que su visión del Uruguay está anclada en el concepto de *gran nación latinoamericana*.

En el plano de la defensa nacional, sin ocultar que sueña con un mundo sin armas ni guerras, ya en su segunda semana de gestión el presidente Mujica tuvo un gesto espectacular de atención a las Fuerzas Armadas<sup>9</sup>. Al frente del Ministerio de Defensa Nacional designó a otro ex guerrillero Tupamaro, el ex diputado Luis Rosadilla, quien encara un ambicioso programa de reformas del sector y ha puesto en obra medidas inéditas dirigidas a reducir la tradicional autonomía militar, reforzar el control civil y encuadrar la defensa nacional en las directivas generales de política exterior.

En resumen, si durante los cinco primeros años de la gestión de la izquierda en el gobierno, el ex presidente Tabaré Vázquez encarnó una aproximación a los asuntos de la seguridad más apegada a los conceptos más tradicionales de la izquierda de orientación marxista y humanista, el segundo gobierno del Frente Amplio incorpora nuevos énfasis y enfoques.

Así, el primer año del gobierno del presidente José Mujica ha continuado y profundizado la política de tecnificación y profesionalización de la Policía; inició inversiones cuantiosas para la ampliación y el mejoramiento de las condiciones de reclusión en los establecimientos carcelarios;

además, exhibió un enfoque de la seguridad pública que, manteniendo los énfasis preventivos de su antecesor, no dudó en apelar en ciertas circunstancias a procedimientos represivos, de manera explícita y sin complejos.

En política exterior, el presidente Vázquez, enfrentado a las complejidades que se registraron en la subregión, optó por priorizar la apertura de mercados para los productos uruguayos en el mundo, mostrando escaso interés y compromiso con la región. Cuando creyó ver incompreensión o intentos de avasallar intereses legítimos del Uruguay de parte de sus dos grandes vecinos, respondió combinando dureza y señales de aproximación a Estados Unidos y México<sup>10</sup>, y otros grandes socios extrarregionales.

En política de seguridad interna, los tres ministros de la administración Vázquez recibieron acusaciones de blandura e idealismo mientras la inseguridad crecía como preocupación en la población. De todas formas, durante su presidencia se observaron avances en la profesionalización de la Policía y en la institucionalidad del Ministerio.

En cuanto a la represión de las diversas modalidades del crimen organizado, en el primer año de la presidencia de Mujica los avances han sido más notorios, y las políticas y el equipo que las condujo durante la presidencia Vázquez no sólo han mantenido continuidad, sino que se han profundizado<sup>11</sup>.

Finalmente, deben mencionarse otros aspectos interesantes al comparar las dos administraciones del Frente Amplio. Por una parte, ciertas orientaciones contradictorias en los Ministerios de Defensa Nacional e Interior. Por otra, la introducción del modelo de gestión política interagencial en la esfera de la seguridad en su sentido más amplio.

En efecto, la administración Vázquez desarrolló un enfoque poco activo y extremadamente prudente en la gestión de los asuntos militares y de la defensa<sup>12</sup>. En cambio, encaró fuertes cambios institucionales en el Ministerio del

Interior, fortaleciendo la presencia y las prerrogativas de los civiles respecto a la corporación policial. En cambio, el primer año de gestión del presidente Mujica ha dado fuertes señales de voluntad política de desmilitarizar el Ministerio de Defensa, generando incluso tensiones fuertes con la corporación militar. Sin embargo, en el Ministerio del Interior se desandaron parcialmente algunas de las reformas institucionales de la administración Vázquez y la Policía recuperó ciertas prerrogativas en la gestión de políticas del Ministerio.

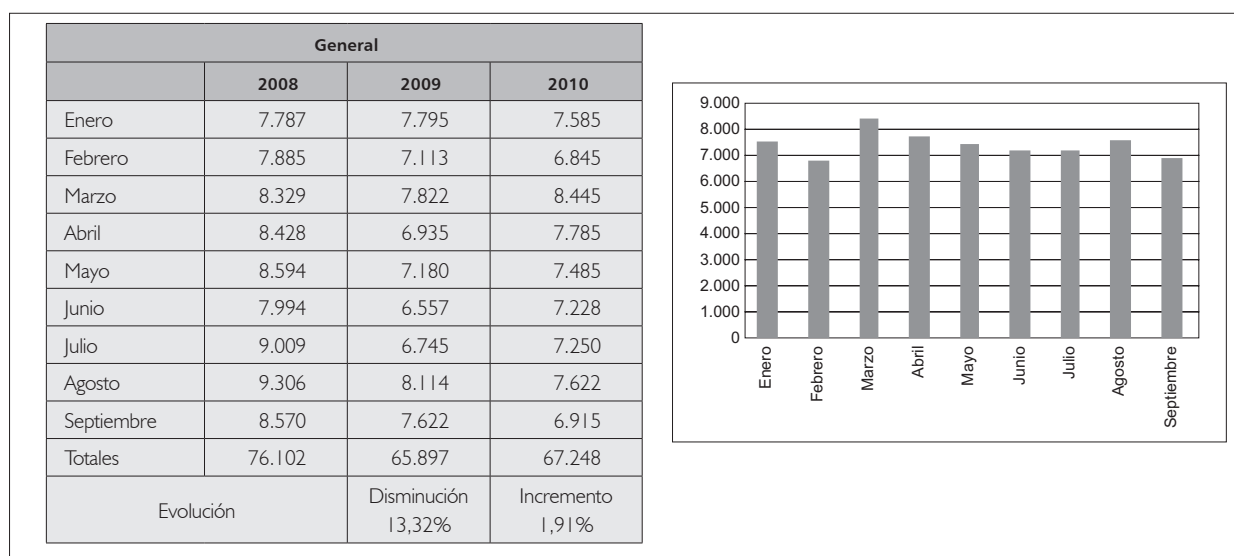
Finalmente, el presidente Mujica incorporó la modalidad interagencial de trabajo entre los ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional, en el marco del denominado Gabinete de Seguridad, organismo que funcionó durante todo 2010 y fue oficializado por decreto presidencial en febrero de 2011. Presidido por el presidente de la república, está integrado por los ministros y viceministros de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional e Interior.

## 1. LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LAS FRICCIONES DE UN CAMBIO DE ADMINISTRACIÓN

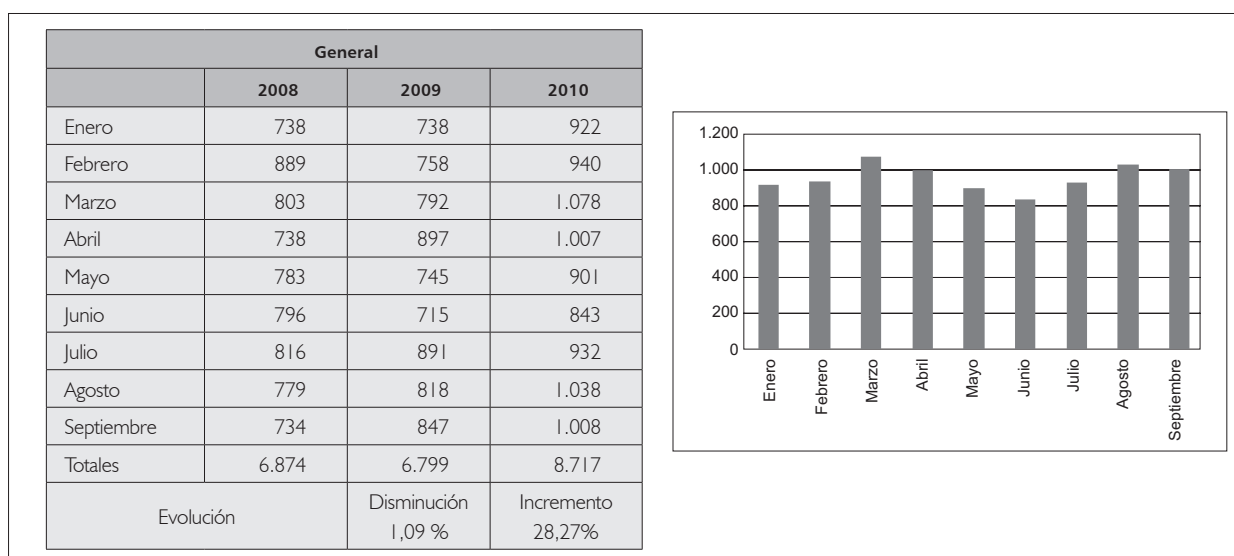
El gobierno del presidente Mujica otorgó prioridad a la problemática planteada por el incremento de la percepción de inseguridad en la población. En respuesta a dicha realidad, particularmente el incremento de los delitos cometidos con mayor violencia<sup>13</sup>, el primer paso del presidente electo fue la designación de Eduardo Bonomi, considerado como su principal asesor y persona de confianza política, como ministro del Interior.

Como surge de las gráficas 1 y 2, en el marco de una estabilidad relativa en la ocurrencia de todos los delitos durante los últimos tres años, se registra el incremento del robo con uso de armas (rapiña). Ello es lo que, de acuerdo con las autoridades, da razón de la creciente percepción de inseguridad entre la población.

GRÁFICA 1. EVOLUCIÓN DE TODOS LOS DELITOS, ENERO-SEPTIEMBRE 2008-2010



GRÁFICA 2. EVOLUCIÓN DE LOS DELITOS DE RAPIÑA, 2008-2010



Fuente: Ministerio del Interior, Uruguay.

[http://www.minterior.gub.uy/index.phpes/component/content/article/575-presupuesto-posibilitara-ejecucion-de-programa-elaborado-por-comision-multipartidaria-](http://www.minterior.gub.uy/index.phpes/component/content/article/575-presupuesto-posibilitara-ejecucion-de-programa-elaborado-por-comision-multipartidaria)

Durante 2010 volvieron a ser importantes el debate y la exposición mediáticos de la delincuencia, en especial cuando involucraron hechos de violencia: homicidios, violencia doméstica, accidentes de tránsito, etcétera.

Aun antes de su posesión, el nuevo gobierno convocó a todos los partidos con representación

parlamentaria para conformar una comisión interpartidaria de seguridad pública. En agosto de 2010, el grupo de trabajo divulgó un Documento de consenso donde, junto con algunas definiciones programáticas, estableció un amplio repertorio de objetivos por alcanzar y de medidas por adoptar durante los cuatro próximos años, entre ellos, aumento hasta su duplicación en valores



corrientes de los recursos presupuestales del Ministerio del Interior para mejorar salarios, capacitación y calidad de vida del personal policial, construcción de nuevas cárceles, mejoramiento de infraestructura y modernización del equipamiento del Ministerio.

Estas cuestiones, algunas de ellas como políticas iniciadas durante 2010 y otras como objetivos planteados para los próximos años, aparecen plasmadas en la Memoria anual 2010 del Ministerio del Interior, presentada el 1 de marzo 2011 al Parlamento por el presidente José Mujica. En un gesto político casi inédito, el presidente concurrió personalmente al Palacio Legislativo a entregar el extenso documento de Memoria y balance anual 2010 de su gestión.

Conviene precisar que la asignación de recursos al Ministerio del Interior en la ley 18.719, de presupuesto nacional, refleja la prioridad otorgada a la seguridad pública, confirmando y reforzando su ubicación como el Ministerio que administrará mayor presupuesto, desplazando a Defensa Nacional, por varias décadas la secretaría de Estado con mayor gasto asignado.

Se acordó también que el cuerpo especial de la policía se fortalecerá en volumen, preparación y equipamiento, para transformarse en Guardia Republicana con jurisdicción nacional<sup>14</sup>. Los Grupos de Intervención Rápida (GEO)<sup>15</sup>, existentes en varias de las dependencias regionales de la policía, también se fortalecerán y podrán crearse en otras zonas del país. Por otra parte, se estableció la necesidad de rediseñar el despliegue policial en el territorio, generalizar y potenciar la policía comunitaria con funciones preventivas, incrementar los niveles de profesionalización del personal, la tecnificación creciente de los servicios policiales y el uso intensivo de la inteligencia para combatir el delito común y el crimen organizado.

Particularmente trascendente es el acuerdo alcanzado para eliminar en cuatro años el denominado servicio 222, a medida que mejore el salario de los policías. Este servicio permite a cualquier privado contratar servicios policiales

de seguridad. La recaudación por ese concepto ha servido para mejorar los ingresos del personal policial y del propio Ministerio. Sin embargo, esa privatización parcial tuvo una consecuencia perversa: provocó el deterioro de la calidad general de los servicios policiales. El servicio 222 fue un *incentivo* para que los funcionarios cumplieran extenuantes jornadas de trabajo mientras decayó la disponibilidad de personal para cumplir con las tareas generales de policía.

Todos los partidos concuerdan además en la necesidad de mantener y profundizar el combate contra el narcotráfico, el lavado de activos, el tráfico de armas y de precursores químicos, y en mejorar las medidas de protección al personal del Ministerio dedicado a la investigación y represión de esas actividades, así como a los testigos y las víctimas de todos los delitos.

También se llegó a consenso en importantes medidas referidas a los establecimientos carcelarios<sup>16</sup>, comenzando por la creación de una institución pública de gestión descentralizada, independiente del Ministerio del Interior y la policía<sup>17</sup>. El nuevo instituto contará con dos organismos especializados, uno para adultos y el otro para menores de edad. Además, se acordó la construcción de nuevas cárceles descentralizadas en el territorio y de un nuevo establecimiento de alta seguridad para alojar a personas de notoria peligrosidad o vinculadas con organizaciones de crimen organizado con mucho poder económico. Complementariamente, se establecieron objetivos dirigidos a cambiar radicalmente el enfoque de la política carcelaria, así como a mejorar las condiciones de seguridad externa e interna de los establecimientos.

El Documento de consenso de la Comisión interpartidaria señala la necesidad de reformar la ley orgánica policial, poner al día el Código penal, que data de la década de los años treinta, y el Código del proceso penal, y crear un Archivo Genético Criminal de ADN. En todos los casos las reformas precisan de orientaciones estratégicas.

Finalmente, debe señalarse que los representantes de los cuatro partidos políticos no lograron

acuerdos sobre el polémico asunto de la violencia y la delincuencia protagonizada por menores de edad. Mientras entre los partidos de oposición predomina la idea de rebajar la edad de imputabilidad penal<sup>18</sup>, actualmente establecida en dieciocho años, el partido de gobierno se inclina por no introducir cambios en esa legislación. En cambio, sí hubo acuerdo sobre la necesidad de perfeccionar los mecanismos de seguridad de los establecimientos de rehabilitación para menores y, ante todo, de fortalecer sus capacidades como ámbitos de carácter educativo.

Los delitos violentos cometidos por jóvenes tuvieron particular exposición pública y la problemática del Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (Inau) fue objeto de fuertes críticas. Su ineficacia para contener y rehabilitar a los alrededor de trescientos jóvenes internados por orden de la justicia es un fenómeno que admiten sus propias autoridades. Las fugas continuas de jóvenes que delinquen habitualmente contribuye a la reproducción de un problema que tiende a volverse endémico.

Como se adelantó arriba, el gobierno del presidente Mujica parece haber reconocido los avances y éxitos logrados durante los cinco años previos en la represión de los delitos vinculados con el crimen organizado<sup>19</sup>. Ello se expresa en la continuidad de los equipos responsables de combatir dichas actividades durante la administración del presidente Vázquez. Además, el presidente Mujica designó como viceministro del Interior a Jorge Vázquez, ex subsecretario de la presidencia y responsable de las políticas en esta área.

Dos precisiones finales. Primero, y pese a lo dicho hasta aquí, Uruguay es uno de los países más seguros y con menores tasas de criminalidad de América Latina. Ciertamente, los delitos violentos (gráfica 2) han crecido en los últimos años<sup>20</sup>. Es llamativo el dato de que, mientras el PIB crece a tasas de 8% anual y la tasa de desempleo se ubica en 5,4%, un nivel que los economistas definen como friccional o estructural, en 2010 aumentó el número de rapiñas, lo que parece señalar que se está ante una problemática

anclada en fenómenos sociales profundos, que no tendrá soluciones sencillas ni a corto plazo.

Segundo, debe anotarse que en 2010 y en el marco del debate sobre criminalidad y particularmente sobre el tratamiento de la problemática de los menores delincuentes, tuvo cierta repercusión pública la renuncia del gerente de Área de política institucional y planificación estratégica del Ministerio del Interior, Rafael Paternain, un sociólogo y prestigioso docente de la Universidad de la República. Junto a otras seis, la gerencia que encabezaba había sido creada en el marco de la reforma institucional del Ministerio, durante el gobierno de Tabaré Vázquez, y sus titulares habían sido seleccionados por concurso. El hecho tuvo como detonante una intervención pública del ministro Bonomi, en la que divulgó cifras de delitos y las analizó, pero su trasfondo son varias polémicas diferentes que confluyen en este evento.

Una, más discreta y particular, se refiere a la reversión de la reforma implementada en el Ministerio. El propio Paternain señaló, al fundamentar su renuncia, el vaciamiento de funciones que sufrió la gerencia a su cargo desde el cambio de gobierno. Es temprano para evaluar este asunto, en el que se adivinan problemas de desconfianza de las nuevas autoridades hacia la institucionalidad generada en la administración Vázquez o hacia algunos de sus principales dirigentes. Sí parece claro que el fenómeno tuvo como resultado, al menos a corto plazo, que la corporación policial haya recuperado espacios institucionales perdidos en el Ministerio del Interior. Por el momento, parece verificarse también una fuerte centralización de las decisiones en el ministro y sus colaboradores más cercanos.

La segunda polémica que confluye en la renuncia de Paternain refiere tanto a la forma en que se recoge y analiza la información estadística como al debate sobre la interpretación de los nuevos fenómenos de la violencia y la criminalidad, así como a la articulación de represión y prevención para revertirlos. Finalmente, la tercera puede considerarse como una manifestación

de la clásica polémica sobre el rol de políticos y especialistas –sean ellos académicos o servidores públicos– en la gestión de las políticas públicas<sup>21</sup>.

De todas formas, como se señaló, 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.

## 2. LA DEFENSA NACIONAL A LAS PUERTAS DE UNA REFORMA INSTITUCIONAL MAYOR

El año 2010 estuvo signado por la perspectiva de cambios profundos abierta por la aprobación reciente de la ley marco de defensa nacional. Sus primeras expresiones concretas prometen modificar la institucionalidad del sector defensa y el modelo tradicional de gestión en el Ministerio de Defensa Nacional.

Las señales de voluntad política de poner en práctica las normas de la ley marco dadas por el gobierno del presidente Mujica generaron nerviosismo y tensiones en una corporación militar habituada a gozar de amplios márgenes de autonomía.

Dos eventos mayores y un rasgo novedoso podrían resumir los fenómenos más significativos en el área de la defensa y de las políticas militares. Los dos eventos fueron, por una parte, las tensiones generadas en las relaciones cívico-militares, consecuencia directa de ciertas novedades contenidas en el proyecto de ley de presupuesto nacional; y, por otra, la crisis en la Armada Nacional por la divulgación de maniobras financieras irregulares y hasta delictivas en el manejo de los fondos que las Naciones Unidas reembolsa al Uruguay por su contribución a las misiones de paz<sup>22</sup>.

El rasgo novedoso de la política de gestión de la defensa y las fuerzas armadas quedó

claramente delineado en 2010 y puede definirse como la voluntad del ministro de Defensa Nacional de recortar prerrogativas tradicionales de las instituciones militares y asumir más plenamente la conducción política de la defensa. Un aspecto significativo de dicho fenómeno se manifestó por medio del trabajo conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, orientado a coordinar efectivamente la dirección general de la defensa nacional como un componente de la política exterior del país, y a elaborar políticas y gobernar coordinadamente otras cuestiones que antes gestionaban autónomamente las fuerzas armadas: la participación de tropas uruguayas en misiones de paz de las Naciones Unidas y lo referido a los agregados militares y de defensa destacados por el país en el exterior.

Los dos eventos mencionados, los más significativos en el área de la defensa y las relaciones cívico-militares en 2010, coincidieron en el tiempo y de hecho se retroalimentaron. En efecto, dos meses antes de la presentación en el Parlamento del proyecto de ley quinquenal de presupuesto nacional 2010-2015, cuando el Ministerio de Defensa se encontraba en la fase final de su elaboración, estalló en la Armada Nacional un grave *affaire* de manejos irregulares de los cuantiosos fondos recibidos de las Naciones Unidas por concepto de participación de contingentes militares en misiones de paz.

Las compras ficticias de equipamiento y otros manejos fraudulentos detectados aun son investigados por un juzgado de crimen organizado, pero su monto se estima en varios millones de dólares. Según se presume, las maniobras comenzaron en 2003 y se realizaron al amparo de la enorme libertad de gestión que gozaron las fuerzas armadas uruguayas durante quince años para administrar los reembolsos del organismo multilateral.

Uruguay es, desde hace alrededor de diez años, uno de los mayores contribuyentes de personal para misiones de paz de las Naciones Unidas y el mayor en términos relativos a su población y al volumen de sus fuerzas armadas. Luego

de su primera experiencia en Camboya (1992), el país ha mantenido alrededor de 10% del personal de sus fuerzas armadas desplegado en misiones de paz fuera de sus fronteras. Si se considera que esos efectivos rotan cada seis o nueve meses, que su relevo debe ser entrenado previamente y pasa por un periodo de descanso a su retorno, el compromiso real y permanente alcanza a 20% del personal militar. Un cálculo aproximado permite estimar en unos 31.000 efectivos el aporte total que Uruguay ha hecho en veinticuatro misiones de paz de las Naciones Unidas, desde que destacó los primeros observadores en la frontera indo-pakistaní (Cachemira), en 1952<sup>23</sup>.

Los reembolsos que Uruguay recibe de las Naciones Unidas pueden clasificarse en dos grandes rubros: retribución del personal, alrededor de 900 dólares por mes y por cada efectivo, independiente de su jerarquía –las fuerzas armadas uruguayas distribuyen el monto global con base en una tabla interna de retribuciones, que va desde 800 dólares para los soldados hasta casi 3.000 para los coroneles–, y autosostenimiento de los contingentes, que incluye el desgaste del equipo mayor y el equipamiento del personal, su atención sanitaria y otros rubros. El volumen relativo de esos montos es muy significativo. Durante la última década los ingresos anuales que Uruguay ha recibido por esos conceptos se estiman como equivalentes al 15% del presupuesto anual total del Ministerio de Defensa<sup>24</sup>.

Como dato indicativo puede señalarse que en agosto de 2009 la deuda de las Naciones Unidas con el país por su contribución a misiones de paz ascendía a unos 45 millones de dólares, de los cuales 20 corresponden a amortización de equipo mayor y otros 15 a pagos al personal desplegado durante los últimos siete meses<sup>25</sup>.

Por otra parte, en la *Memoria anual de gestión 2010*, el Ministerio de Defensa da cuenta de “que se ejecutó con cargo a fondos ONU, gastos e inversiones por un total de USD46 millones, aproximadamente, con la respectiva intervención de los organismos de contralor”<sup>26</sup>. A esa cantidad debería agregarse que, dado el atraso en

los pagos por parte de las Naciones Unidas, el Ministerio solicitó un préstamo por 15 millones de dólares al Banco de la República con el fin de atender pagos de salarios al personal que cumplió tareas en misiones paz<sup>27</sup>.

De allí se derivan dos conclusiones. Por un lado, que el Ministerio de Defensa ha comenzado a administrar los reembolsos de las Naciones Unidas y, por otro, que un cálculo conservador los ubica en no menos de 50 millones de dólares anuales, alrededor de 12,5% del presupuesto total del Ministerio.

Cuando la Armada desplegó su primer contingente de fusileros en la Misión de la República Democrática del Congo en 2001, comenzó a recibir y administrar directamente los reembolsos correspondientes a los despliegues de sus efectivos. Además, desde octubre de 2008 otro contingente de la Armada uruguaya está desplegado de modo diferenciado en la Minustah (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití).

En febrero de 2011 la justicia ordenó el procesamiento con prisión de un ex comandante en jefe y varios capitanes de navío de la Armada Nacional. El asunto provocó, como era de esperarse, una fuerte conmoción pública, y afectó seriamente a unas instituciones militares cuya imagen ya estaba en cuestión por sus responsabilidades en la violación de derechos humanos durante la dictadura. El Almirantazgo naval resultó removido casi por completo y sus responsabilidades penales están en manos de la justicia.

Si bien desde 2005, cuando se instaló la primera administración del Frente Amplio en el gobierno, el Ministerio de Defensa inició gestiones dirigidas a regularizar la administración de los denominados “fondos ONU”, sólo a partir de enero de 2009 esos dineros comenzaron a ser registrados oficialmente en el presupuesto nacional. A partir de enero de 2011, según establece la ley de presupuesto nacional aprobada en diciembre de 2010 por el Parlamento, el Ministerio de Defensa dispondrá de una unidad especializada para la administración de esos recursos, bajo

control directo del ministro, y podrá contratar el personal necesario para ello.

Fue en 2006, a pedido de la ministra de Defensa Nacional, Azucena Berrutti, que dos organismos estatales –el Tribunal de Cuentas, organismo autónomo que supervisa *ex ante* y *ex post* la ejecución presupuestal, y la Auditoría Interna de la Nación, entidad del Ministerio de Economía técnicamente independiente– comenzaron a indagar la administración de los “fondos ONU” por parte de los militares. Sin embargo, dichas auditorías concentraron su atención en el estado mayor del Ejército, donde se gestionaba la mayor parte de dichos dineros. Allí, aun cuando se verificaron numerosos procedimientos contables irregulares, no surgieron sospechas de actividades fraudulentas o delictivas que justificaran investigaciones judiciales. Recién en 2010, una serie de denuncias anónimas hicieron que el ministro Luis Rosadilla decidiera investigar a la Armada.

Paralelamente a las investigaciones judiciales, el ministro solicitó a la Auditoría Interna de la Nación que trabajara sobre otras dependencias de la Armada. Ya se sabe que en los astilleros navales se establecieron otras graves irregularidades. Además, existen auditorías en curso sobre la gestión de los fondos ONU en la Fuerza Aérea. Simultáneamente se inspecciona la administración del Hospital Militar, también por iniciativa del ministro Rosadilla.

Desde la restauración de la democracia se tiene noticia de una sorda lucha intestina de facciones en la Armada. El fenómeno parecía expresar rencillas y ambiciones de dos familias de larga tradición y fuerte influencia en la institución, que además se teñían de adscripciones o vínculos político-partidarios. El resultado de las investigaciones judiciales sobre el *affaire* de los fondos ONU podrá dar pistas acerca de posibles vinculaciones entre aquellas rencillas y los manejos fraudulentos que se están investigando<sup>28</sup>.

Como se dijo, el ministro de Defensa y su reducido equipo de asesores civiles fueron sorprendidos por el escándalo de la Armada a escasos tres meses de asumir sus responsabilidades y

cuando la elaboración del presupuesto quinquenal entraba en su fase final.

Conviene hacer un pequeño paréntesis para explicitar las razones de la particular complejidad que la elaboración del presupuesto quinquenal del Ministerio de Defensa tuvo en esta oportunidad. El proceso de reforma del sector defensa que tiene por delante el gobierno del presidente Mujica comenzó en realidad con la elaboración de la ley de presupuesto 2010-2015. En dicha norma, bajo la forma de disposiciones sobre gastos e inversiones para los próximos cinco años y particularmente sobre creación de nuevos cargos y organismos, queda prefigurado buena parte del programa del nuevo gobierno en el Ministerio de Defensa Nacional.

En efecto, la ley de presupuesto puede considerarse como una verdadera *llave* para la implementación de aspectos estratégicos de la ley marco de defensa nacional. De la lectura de la primera surge la decisión política del ministro de poner en obra disposiciones de reforma institucional que están contenidas en la segunda y que son la clave para el fortalecimiento de su secretaría de Estado. Ellas se refieren particularmente a la definición programática de la ley marco de defensa nacional que establece las grandes líneas del rediseño institucional del Ministerio. Allí se consagran sus cuatro áreas básicas de competencias: política de defensa, administración general, el nuevo estado mayor de la defensa –organismo que, entre otras cosas, tiene el mandato de instrumentar la decisión política de que las fuerzas armadas adopten efectivamente la doctrina de operación conjunta– y una cuarta integrada por las fuerzas armadas<sup>29</sup>.

Hay que recordar que la entrada en vigencia de la ley marco de defensa nacional sentó las bases para corregir la histórica anomalía democrática que subsumió las normas de organización, personal y funcionamiento del Ministerio de Defensa Nacional en las leyes orgánicas de las Fuerzas Armadas –primero en la ley 10.050 de 1941 y luego en la 14.157 de 1974–. Así, en los próximos cuatro años el gobierno podrá dar un

impulso decisivo a la desmilitarización del Ministerio. Los cargos de dirección de sus áreas de política de defensa y de administración general dejarán de constituir un *destino* dentro de la carrera profesional de los oficiales militares. Hasta ahora, las decisiones de los ministros de Defensa se apoyaban casi exclusivamente en asesoramiento de las fuerzas armadas y la estructura del Ministerio estaba integrada por oficiales militares sometidos a relación jerárquica de sus respectivos comandos, aun cuando funcionalmente dependieran del ministro. El resto del personal, que configura una categoría especial de funcionarios civiles asimilados al estatuto militar, está en una situación de transición. Durante la administración del presidente Vázquez, la ministra Berrutti inició su proceso de eliminación, pero aun no está establecido cuál será su situación en el futuro.

Quiere decir entonces que la elaboración de la ley de presupuesto representó la oportunidad de someter al Parlamento la propuesta de creación de cargos que permitan al Ministerio de Defensa poner en marcha su reestructuración y crear las condiciones organizativas que habiliten la conducción civil de las fuerzas armadas y la defensa nacional. Por ello se entiende no sólo control civil en su sentido más limitado de subordinación militar a las autoridades democráticas de gobierno, que ha existido tradicionalmente en Uruguay. La reforma en curso abre la perspectiva de que dicha subordinación esté acompañada de una gestión más eficaz y eficiente de las autoridades del Ministerio de Defensa sobre todas las políticas de defensa y la política militar en particular.

La falta de experiencia previa y la debilidad del equipo civil de apoyo a la gestión del ministro, conformado por apenas media docena de asesores recién llegados al Ministerio<sup>30</sup>, constituyeron la endeble base sobre la cual debió redactarse el articulado –también las previsiones financieras– del presupuesto quinquenal de defensa.

Así, el estallido de los graves escándalos en la Armada Nacional obligó al ministro a distraer buena parte de su atención, que debía estar con-

centrada en la elaboración del presupuesto, para atender la crisis generada.

Ello puede contribuir a explicar la inclusión en la ley de presupuesto de una decisión que provocó fuertes reacciones en la corporación militar. De hecho, la propuesta generó condiciones políticas para la prédica de los sectores más reacios a los cambios, sectores que se atrincheran en los centros sociales de militares retirados y persisten en la idea de que la guerra antisubversiva iniciada en 1971<sup>31</sup> aun continúa.

En efecto, al divulgarse el texto del proyecto de ley se conoció que el Ministerio de Defensa proponía la eliminación de las denominadas “dietas docentes”, un beneficio salarial que desde hace años reciben la mayoría de los oficiales militares de la jerarquía de *jefe* y superiores: mayores, tenientes coroneles, coroneles y generales del Ejército y la Fuerza Aérea. La retribución, originalmente concebida como incentivo para los oficiales que imparten cursos en los institutos militares de formación, se universalizó y se incorporó además a los haberes de retiro de esa franja superior del personal militar, desnaturalizando su razón de ser. Sin embargo, la rutina y la tradición lo constituyeron en un derecho adquirido que, por otra parte, representa 20% del monto total del salario para algunas de las jerarquías. Así, la medida de eliminación de las dietas docentes hubiera representado un recorte de los salarios y también de las futuras pensiones de retiro para los oficiales militares.

Un recorte de ingresos provoca protestas en cualquier categoría de asalariados. En este caso, además, la medida acompañaba un conjunto de otras propuestas muy novedosas, que revelan la voluntad gubernamental de asumir sus potestades en la conducción política de unas fuerzas armadas habituadas a gozar de enormes márgenes de autonomía relativa. Entre esas propuestas están la transformación de dos cargos habitualmente destinados a generales del Ejército en cargos *de particular confianza* que pueden ser ocupados por civiles: los directores del Servicio de sanidad militar y del Servicio de retiros y pensiones

militares; la creación de una unidad de gestión financiera y otra de compras en el Ministerio, que concentrarán la gestión de los reembolsos de las Naciones Unidas por misiones de paz y todas las adquisiciones del Ministerio, incluso las militares, respectivamente; y la creación de unos sesenta cargos técnicos civiles en Ministerio de Defensa, además de la habilitación para que el ministro designe un número importante de asesores civiles en diversas dependencias.

Aunque los reclamos se plantearon respetando la cadena de mando, constituyen un llamado de atención a tener en cuenta dado que el proceso de reforma del sector defensa que encara el nuevo gobierno apenas comienza.

El impacto agregado de ese conjunto de propuestas, con la cuestión de las dietas docentes como portaestandarte, fue significativo y obligó incluso a la intervención del propio presidente de la república. Rápidamente, el reclamo encabezado por los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas fue canalizado a una comisión de trabajo que volvió a estudiar el asunto, y la propuesta de eliminación de las dietas docentes se dejó sin efecto por el momento. Quedó claro que, en realidad, el equipo del ministro Rosadilla había propuesto una medida cuyos alcances y repercusiones no había evaluado correctamente. De todas formas, el problema pudo ser superado.

Por otra parte, el proyecto de presupuesto incluye también un cronograma de mejora salarial para el personal de tropa, que llevará a un incremento de casi 50% de sus ingresos al final del quinquenio<sup>32</sup>.

Como se señaló, los acontecimientos descritos –aunque resueltos dentro de los cauces legales– fueron particularmente delicados y pusieron a prueba la autoridad del ministro. El tiempo permitirá despejar dicha cuestión. Pero en lo inmediato, el alto nivel de aprobación pública logrado durante sus primeros meses de gestión, sumado a la capacidad exhibida para rodearse de apoyos políticos, tanto de la oposición como del propio gobierno, particularmente en ocasión del escándalo en la Armada, sirvieron de blindaje al mi-

nistro Rosadilla. Algo que le será imprescindible para transitar la compleja tarea que enfrenta.

Sin embargo, eventos como el registrado alrededor de las dietas docentes, aunque difíciles de evitar en el marco de los complejos procesos de reforma democrática de la organización y gestión del sector de la defensa, muestran los riesgos de generar tensiones indeseables con la corporación militar, que fortalecen a los sectores más recalcitrantes frente a los cambios. La inexperiencia y falta de conocimiento de los equipos civiles del Ministerio de Defensa hacen imprescindible contar con niveles de comunicación con las fuerzas armadas que garanticen contar con el asesoramiento necesario.

Por lo demás, la nueva administración también dio pasos dirigidos a regular un conjunto de aspectos vinculados a la estratégica área de las dimensiones militares de la política exterior del Estado y a asumir el control de las tradicionalmente autónomas e intensas relaciones internacionales de las instituciones militares. En efecto, junto con el decreto presidencial de creación y puesta en funcionamiento del Gabinete Ministerial de Seguridad –integrado por los ministros de Defensa, Interior (Policía y Bomberos) y Relaciones Exteriores, y convocado por el presidente de la república, que lo preside<sup>33</sup>, comenzaron a concretarse una serie de iniciativas surgidas de la coordinación, desconocida hasta ahora, que empezó a establecerse entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional. A ello han contribuido la creación del cargo y la designación de un director de Relaciones internacionales, cooperación y derecho humanitario en el Ministerio de Defensa.

Así, tres líneas de políticas que comparten los Ministerios de Defensa Nacional y Relaciones Exteriores permiten visualizar no sólo un enfoque novedoso en la historia uruguaya sobre estos asuntos, sino ciertas decisiones que hasta ahora los gobiernos habían optado por no encarar. La primera, en la que además participan también el Ministerio del Interior y el de Economía y Finanzas, es la iniciativa de regular, ordenar y formalizar

un *sistema nacional de inteligencia*. El asunto pasa por el envío al Parlamento de una ley de inteligencia nacional que defina claramente las competencias de los diversos organismos que cumplen tareas de inteligencia en el Estado, establezca sus relaciones y los necesarios niveles de coordinación, jerarquías, control y supervisión.

La segunda es el nuevo enfoque de la contribución uruguaya con contingentes militares a las misiones de paz de las Naciones Unidas. Ya la administración del presidente Vázquez había reconocido, por primera vez, el potencial del capital político acumulado por el país mediante unas actividades que habían sido consideradas hasta entonces como un asunto de los militares, sin mayor relación con la política exterior. Varios hechos han concurrido para que el asunto ocupe un lugar en la agenda de política exterior. Por un lado, la legitimidad que les otorgó la aprobación de la ley marco de defensa nacional al reconocer a la participación en misiones de paz su estatus de actividades que integran orgánicamente la política exterior del país. Por otro, la decisión de las autoridades de gobierno de tomar el control de los aspectos financieros, contables y logísticos de los reembolsos de las Naciones Unidas<sup>34</sup>, acelerada por el escándalo de las irregularidades detectadas<sup>35</sup> en la Armada.

La tercera ha sido la revisión de la política de agregados militares y de defensa. A iniciativa del ministro Rosadilla y en estrecha coordinación con el ministro de Relaciones Exteriores, Luis Almagro, el gobierno decidió reducir drásticamente las agregaduras en el exterior, además de modificar las características de sus funciones y de su relación con el servicio exterior<sup>36</sup>.

Conviene, para finalizar esta sección, hacer un resumen de los asuntos que están en la agenda del Ministerio de Defensa. El primero es el conjunto de decisiones relacionadas con la ya nombrada reforma institucional del sector defensa nacional. En primera instancia está la implementación de la doctrina de operación conjunta, consagrada como directiva para las fuerzas armadas por la ley marco de defensa nacional. Los

impactos en el diseño institucional y en las políticas de personal militar de esta definición serán significativos. El más evidente es la constitución del Estado mayor de la defensa (Emade) que, junto a sus funciones de asesoramiento al ministro, deberá planificar y coordinar las operaciones militares conjuntas o combinadas, la inteligencia militar y las actividades de los agregados de defensa en el exterior. La jefatura del Emade, que depende directamente del ministro de Defensa, será ejercida por un oficial de igual jerarquía que los tres comandantes en jefe de las fuerzas armadas. Éste podrá provenir de cualquiera de las tres ramas de las fuerzas armadas, pero al asumir su cargo saldrá de su cuadro jerárquico y deberá pasar a retiro al finalizar su gestión.

Debe mencionarse también la largamente propuesta reforma de la ley orgánica de las Fuerzas Armadas, aprobada al inicio de la dictadura, y de las leyes orgánicas de cada una de las fuerzas.

Por lo pronto, la ley de presupuesto quinquenal aprobada en 2010 faculta al Ministerio de Defensa a reducir significativamente el número de soldados y clases de las fuerzas armadas y a que los ahorros generados se asignen a la mejora de los salarios del personal militar<sup>37</sup>. Esta norma parece anunciar que el ministro procederá a un importante redimensionamiento de las instituciones militares, lo que supondrá revisar sus misiones y doctrina, la estructura de las fuerzas, su despliegue, su equipamiento, etcétera.

Si el proceso de desarrollo en orden, debería comenzar con la instalación del Consejo de Defensa Nacional y la aprobación de una directiva de política militar de defensa, algo que no tiene precedentes en la historia del Uruguay.

Para comprender la complejidad del Ministerio de Defensa es necesario dar cuenta de las otras organizaciones que dependen de él y mencionar sus problemáticas más serias. Del Ministerio dependen también la Dirección Nacional de Sanidad Militar, el Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas, el Instituto Antártico, la Dirección Nacional de Inteligencia de Estado<sup>38</sup>, la Dirección Nacional de Pasos de Fronteras



y el Centro de Altos Estudios Nacionales. La ley de presupuesto dispone el pasaje de Dirección Nacional de Meteorología, dependiente del Ministerio de Defensa Nacional, al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Por su importancia, a la lista debe agregarse la Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica, que depende del comando general de la Fuerza Aérea y tiene competencias sobre la aviación civil y los aeropuertos del país. La permanencia bajo administración militar de un organismo con cometidos civiles se explica por el concepto de *unidad del espacio aéreo*, acuñado durante los años de hegemonía autoritaria. Su trasnochada vigencia resulta de la conjunción del desinterés y el desconocimiento técnico civiles sobre los asuntos aeronáuticos. Algo similar ocurre con los asuntos marítimos. Las competencias de autoridad marítima y aérea y las funciones policiales correspondientes también están en manos militares.

El simple catálogo de los servicios dependientes del Ministerio de Defensa da cuenta de su complejidad. Casi todos ellos, por la ley orgánica de las Fuerzas Armadas, son dirigidos por un oficial general militar y son organizaciones militarizadas *de facto o de jure*.

Sanidad Militar es un servicio hipertrofiado y desnaturalizado en sus funciones. Brinda servicios de salud a todos los funcionarios del Ministerio, al personal retirado y a las familias de todos ellos. Como resultado, el universo de beneficiarios del servicio es de casi 200 mil personas y el Hospital Central de las Fuerzas Armadas se ha transformado en el mayor centro hospitalario

del país. Gracias a su equipamiento altamente sofisticado vende servicios al Sistema Nacional Integrado de Salud, del que sin embargo no forma parte. Como contrapartida, en ausencia de un verdadero servicio de sanidad militar, cuando las fuerzas armadas, por ejemplo, despliegan contingentes en misiones de paz, deben contratar médicos y personal sanitario de apoyo.

El Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas (SRP) quedó excluido de la reforma del sistema general de retiros que, en 1995, introdujo la universalización del régimen de ahorro individual. Su funcionamiento autónomo continúa regido por el principio de solidaridad intergeneracional. Los privilegios adquiridos por la corporación militar desde el siglo XX y una relación activos/pasivos militares absolutamente insostenible explican su déficit financiero cuantioso y crónico (véase la tabla 1); en veinticinco años el Ministerio de Defensa pasó de casi 43 mil funcionarios a 31 mil en 2010. Ello obliga a la transferencia permanente de rentas generales del tesoro público. El informe que presentó el Ministerio de Economía en el marco del debate nacional sobre defensa, señalaba que en 2005 casi 80% de las prestaciones del SRP eran financiadas con recursos del presupuesto general del Estado (Masoller, 2007: 107). Un fenómeno sin soluciones sencillas ni a corto plazo, y que tiende a agravarse en ausencia de reformas serias.

Mientras la hipertrofia caracteriza a los organismos militares de previsión social y salud, el raquitismo crónico es la patología de entidades tan estratégicas para los intereses del país como Inteligencia de Estado, el Instituto Antártico, la Dirección Nacional de Pasos de Fronteras, cuya función es administrar los pasos de frontera del

TABLA 1. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE FUNCIONARIOS DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, 1985-2010

	1985	1995	2001	31/12/2004	30/06/2010
Total	42.764	35.140	31.929	31.857	31.154

Fuente: elaborado por el autor a partir de diversas fuentes: Oficina Nacional de Servicio Civil, Ministerio de Defensa y Cepre.

país y que debería coordinar la actividad de las demás agencias estatales –Aduana, Sanidad, Migraciones, etcétera– en dichos puntos, y el Centro de Altos Estudios Nacionales. En general, apenas sobreviven en el marco de una extrema penuria presupuestal crónica. Poco se conoce públicamente de ellos por obra de los intereses corporativos, la falta de interés civil y los casi nulos control y supervisión políticos.

La lista de asuntos pendientes en el área de la defensa nacional excede las posibilidades de una administración de gobierno que culminará en cuatro años. El ministro Luis Rosadilla ha anunciado que para fines de 2011 espera tener un proyecto de rediseño de las fuerzas armadas para adecuarlas a las necesidades previsibles del Uruguay en los próximos años.

En resumen, podría decirse que durante 2010 el gobierno dio fuertes señales de su voluntad política para emprender una reforma general del sector defensa y, en particular, de las fuerzas armadas. La tarea es monumental y los problemas, además de muy delicados, son muy complejos política y técnicamente. Por lo menos desde la restauración democrática de 1985 los gobiernos han evitado encararlos.

El ministro Rosadilla parece dispuesto a acometer el desafío. Simultáneamente, tendrá que dar respuesta a otro asunto estratégico que puede convertirse en el talón de Aquiles de sus ambiciosos planes de reforma: la escasez de técnicos civiles calificados en asuntos de defensa, otro asunto que la sociedad uruguaya –y, en particular, sus gobiernos– han preferido no encarar hasta el momento, con las consecuencias que se explicaron en esta sección.

### 3. POLÍTICA EXTERIOR: LA POLÍTICA REGIONAL DE URUGUAY ADQUIRIÓ UN RUMBO

El presidente José Mujica ha dedicado particular atención a los asuntos de política exterior. La política regional es, sin duda, una prioridad que ha atendido de manera muy personal, explotando

sus vínculos personales, carisma y prestigio. La integración del Uruguay en la región es una idea clave en la visión que tienen el presidente y su equipo más cercano sobre el desarrollo del país.

Es en dicho marco estratégico que deben interpretarse las razones de Mujica para, muy pronto, concentrar esfuerzos en la normalización de las relaciones con Argentina. Los vínculos con el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) se distorsionaron a partir de que el presidente uruguayo Jorge Batlle (2000-2005) autorizara en 2005 la instalación de dos grandes fábricas de pasta de celulosa en la ribera del río Uruguay, limítrofe con Argentina. En 2006, un movimiento de base ambientalista bloqueó el principal puente entre los dos países y ello deterioró sensiblemente la relación uruguayo-argentina, contribuyendo a paralizar el funcionamiento del Mercosur durante casi toda la administración del presidente Vázquez.

Apenas cuatro meses después de asumir su cargo, Mujica logró su primer gran éxito. Luego de una serie de reuniones informales y formales con la presidenta argentina, Cristina Fernández (2007-), una vez que el Tribunal de la Haya emitiera su fallo, y después de su gesto de buena voluntad al levantar el veto interpuesto por el ex presidente Vázquez a la candidatura del ex presidente Néstor Kirchner a la Secretaría Ejecutiva de la Unasur, consiguió el levantamiento del bloqueo que el grupo ambientalista argentino impuso durante tres años y medio al tránsito vehicular sobre el puente internacional General San Martín. Quedó así abierta la normalización de las relaciones bilaterales.

Más tarde, en diciembre 2010, Mujica también promovió la ratificación de Unasur por el Parlamento uruguayo, con lo que la nueva organización logró la novena adhesión formal y adquirió existencia legal.

La normalización de relaciones uruguayo-argentinas repercutió favorablemente en el conjunto de las relaciones regionales. No sólo abrió la puerta para la formalización de la Unasur, sino que revitalizó el Mercosur y permitió el despliegue de otro conjunto de iniciativas regionales de

enorme perspectiva estratégica, sobre todo para Uruguay pero también para el conjunto de América del Sur.

En efecto, en el marco de la sorda lucha entre el gobierno de Kirchner y la administración Vázquez, Uruguay había tenido que observar impotente como Argentina empleaba su potencial político, económico y estratégico para trabar diversas iniciativas uruguayas, no sólo en el plano bilateral. También, aunque no exclusivamente, el Palacio San Martín dificultó las relaciones de Uruguay con Brasil, Paraguay y Bolivia.

Así, la lista de iniciativas que se echaron a andar desde que Montevideo y Buenos Aires retomaron su diálogo es notable por su diversidad y significación. Su simple enumeración permite percibir en qué medida la ausencia de diseño estratégico de política regional impacta en un país de las dimensiones relativas y la ubicación geopolítica de Uruguay<sup>39</sup>.

Una de las cuestiones que se destrabaron fue la concreción del financiamiento de una planta de conversión de energía eléctrica que habilitará la interconexión uruguayo-brasileña y permitirá multiplicar la integración energética de ambos países, proyecto financiado por el de Convergencia Estructural del Mercosur y que estuvo trabado durante tres años por el veto argentino. Además, las tratativas bilaterales con Argentina para varios asuntos, entre ellos el dragado de canales de navegación y la redinamización de los puertos en el río de la Plata y el río Uruguay, y la concreción de un proyecto argentino-uruguayo de una planta regasificadora en aguas uruguayas del río de la Plata para abastecimiento de gas a Buenos Aires y Uruguay. Por otra parte, el mejoramiento de las relaciones también crea nuevas condiciones para las gestiones uruguayas para comprar gas natural boliviano y energía eléctrica de origen paraguayo. En los dos casos, la vía natural pasa a través del territorio argentino.

A la agenda de asuntos que explican la importancia que el presidente Mujica asigna a las relaciones con Buenos Aires podría agregarse incluso el proyecto de construcción de un puerto de

aguas profundas en la costa atlántica uruguaya y que Mujica impulsa como una iniciativa que debe involucrar también a Argentina, Brasil, Paraguay y Bolivia.

Finalmente, en la agenda de política regional del presidente Mujica también está la revitalización del viejo acuerdo de Urupabol que reúne a los tres países de menor volumen relativo del Cono Sur de Sudamérica.

Otra decisión novedosa y con perspectivas trascendentes en el área de la política exterior ha sido la apertura de negociaciones con Haití para la implementación de líneas de cooperación técnica, por ahora en el área agropecuaria, en el marco de una línea de políticas de cooperación sur-sur que comienza a desarrollar la recién creada Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional, dependiente de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República. La iniciativa de asumir un mayor compromiso con Haití sobrevino luego del terremoto de enero 2010, pero expresa también la voluntad del presidente Mujica y del canciller Almagro de que Uruguay participe más activamente de los procesos de integración y cooperación en la región. Además, está en sintonía con el nuevo enfoque general de la participación uruguaya en misiones paz.

En tal sentido deben mencionarse dos hechos significativos. Por una parte, la gestión conjunta de los ministros de Defensa Nacional y Relaciones Exteriores en las Naciones Unidas, donde Uruguay informó sobre los nuevos enfoques que ha incorporado a su política de participación en misiones de paz a las más altas autoridades de la organización internacional. También puede considerarse como una señal política inédita que ambos funcionarios hayan visitado Haití. En segundo lugar, Uruguay organizó en marzo de 2011 una reunión de autoridades de defensa y política exterior de los países de la Unasur presentes en Haití con el objetivo de coordinar sus posiciones con vistas a la renovación del mandato de Minustah que se discutirá en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Por otra parte, el Ministerio de Defensa uruguayo ha establecido una intensa agenda de trabajo con su par de Brasil, que incluye iniciativas diversas, tanto bilaterales como en el marco del Consejo de Defensa Suramericano. Luego de la visita del ministro de Defensa brasileño Nelson Jobim, el 14 de marzo 2011, en un comunicado de prensa el Ministerio de Defensa uruguayo señaló que la cooperación entre ambos ministerios “se inscribe en el nuevo escenario continental para el desarrollo de emprendimientos industriales y de tecnología de punta para la defensa con el propósito de que todo el continente esté integrado con una sola voz en el mundo”<sup>40</sup>. Por otra parte, en el plano bilateral, Brasil coopera con Uruguay en proyectos de mantenimiento y repotenciación de material militar y existen acuerdos para capacitación de personal. En misiones de paz la cooperación y el intercambio también son intensos, sobre todo en Minustah.

En el plano de las relaciones internacionales, el nuevo gobierno mantuvo y desarrolló la política de la administración del presidente Vázquez, dirigida a ampliar los mercados para el intercambio comercial en regiones como el sudeste asiático y China, India y los países árabes. Ello no supuso el descuido de las relaciones con la Unión Europea, Estados Unidos y México.

Para completar el panorama referido a la ubicación estratégica de Uruguay, debe señalarse que la Cancillería continuó los planes dirigidos a lograr que el país ocupe un asiento como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para el periodo 2016-2017. De acuerdo con la *Memoria anual 2010* del Ministerio de Relaciones Exteriores, ya más de cincuenta países han comprometido su apoyo a la candidatura uruguayana.

En esa línea debe enmarcarse el activo perfil del país en los asuntos vinculados a las iniciativas de desarme y no proliferación de armas de destrucción masiva. En tal sentido se destaca la participación en la octava Conferencia de revisión del Tratado de no Proliferación, y la organización del seminario América Latina y el Caribe frente al desarme y la no proliferación, realizado

en Montevideo en noviembre de 2010. El evento, organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores uruguayo, con el apoyo de Global Action y la Fundación Friedrich Ebert, contó con la participación de diversas autoridades en la materia, entre las cuales estuvo el alto representante del secretario general de las Naciones Unidas para Asuntos de Desarme, embajador Sergio Duarte.

A modo de balance, podría señalarse que la política exterior uruguaya, particularmente en la región sudamericana, adquirió un nuevo dinamismo con el canciller Luis Almagro y el decisivo protagonismo del propio presidente Mujica, quien visitó todos los países de América del Sur y recibió a varios de sus presidentes en su primer año de gestión. Particularmente relevante en tal sentido es la entusiasta adhesión a la Unasur y al Mercosur, que expresa la muy definida visión del presidente respecto a la centralidad de la integración regional en el proyecto de desarrollo nacional del Uruguay.

#### 4. A MODO DE CONCLUSIÓN

Apoyado en el éxito logrado por el gobierno del presidente Vázquez, sobre todo en términos de crecimiento y estabilidad macroeconómica, el primer año de gestión de la administración Mujica ha innovado poco en ese campo. Sin embargo, son muchas las señales de cambios y los anuncios de novedades en la esfera de las políticas de seguridad y de política exterior, particularmente regional, para los próximos años.

El presidente Mujica ha mostrado claramente en su primer año de gestión que el segundo gobierno de izquierda en la historia uruguaya ha asumido sin reticencias la necesidad de emplearse a fondo en resolver los problemas que presentan los cuerpos de seguridad y defensa del Estado. Por otra parte, también ha apostado muy fuerte y con éxito a la integración del Uruguay en la región, a partir del fortalecimiento de los vínculos con sus dos grandes vecinos. Con ello, además, ha hecho también un aporte al proceso general de cooperación sudamericano.

## BIBLIOGRAFÍA

- González, Julián. 2010. “Claroscuros de la primera gestión de izquierda en el gobierno y perspectivas del gobierno Mujica”. En Hans Mathieu y Catalina Niño Guarnizo (eds.) *Anuario 2010 de seguridad regional en América Latina y el Caribe*. Fescol. Bogotá.
- . 2010. “La cuestión militar: luego de cinco años llegan los desafíos más complejos”. En Ma. E. Mancebo y P. Narbondo. *Reforma del estado y políticas públicas de la administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Ed. Fin de Siglo/ ICP/Clasco. Montevideo.
- . 2009. “La política de seguridad de Uruguay en 2008”. En Hans Mathieu y Paula Rodríguez Arredondo (eds.). *Anuario 2009 de seguridad regional en América Latina y el Caribe*. Fescol. Bogotá.
- González Guyer, J. (coord.). 2008. “Transparencia en el presupuesto de defensa nacional en Uruguay”. Proyecto Transparencia del presupuesto de defensa en América Latina, Red de Seguridad de América Latina (Resdal). [www.resdal.org/presupuestos/caso-uruguay.pdf](http://www.resdal.org/presupuestos/caso-uruguay.pdf)
- Masoller, Andrés. 2007. “Principios rectores de la reforma del sistema provisional militar”. En J. González Guyer (comp.) *Aportes para una nueva ley orgánica de las fuerzas armadas*. PNUD-MDN-Universidad de la República. Montevideo.
- Pion Berlin, David. 2005. “Political Management of the Military in Latin America”. *Military Review*. January-February. Fort Leavenworth, Kansas (una versión traducida fue publicada por la revista en su edición en idioma español).
- 6 En las elecciones nacionales de 2004, el Movimiento de Participación Popular-Espacio 609 (MPP-609) obtuvo seis senadores, de treinta y uno, y diecinueve diputados, de noventa y nueve, logrando casi 30% de los votos del Frente Amplio ([www.mpp.org.uy/sintesis-historica-del-movimiento-de-participacion-popular](http://www.mpp.org.uy/sintesis-historica-del-movimiento-de-participacion-popular)). En las de 2009, conquistó seis bancas de senador y veinticinco diputados con una votación cercana a 34% de los votos del partido. [www.elpais.com.uy/101219/pnacio-536331/nacional/Congreso-del-MPP-liderazgo-y-linea-de-accion/](http://www.elpais.com.uy/101219/pnacio-536331/nacional/Congreso-del-MPP-liderazgo-y-linea-de-accion/)
- 7 [www.mintur.gub.uy/index.php?option=com\\_content&view=article&id=168:se-produjo-el-levantamiento-del-bloqueo-al-puente-gral-sanmartin&catid=27:boletin-no-84-semana-22-de-junio-2010&Itemid=14](http://www.mintur.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=168:se-produjo-el-levantamiento-del-bloqueo-al-puente-gral-sanmartin&catid=27:boletin-no-84-semana-22-de-junio-2010&Itemid=14)
- 8 [www.uruguayaldia.com/2010/05/mujica-se-sube-al-estribo-de-lula/](http://www.uruguayaldia.com/2010/05/mujica-se-sube-al-estribo-de-lula/). El propio Mujica ha señalado que su metáfora, *viajar en el estribo*, supone grados de libertad que no tiene el pasajero que viaja en un asiento.
- 9 <http://images.180.com.uy/articulo/Mujica-le-hablo-al-Ejercito>
- 10 En julio de 2004, el gobierno de Jorge Batlle (2000-2005) ya había firmado un tratado de libre comercio (TLC) con México. En 2006, el gobierno Vázquez evaluó la posibilidad de un TLC con Estados Unidos. La oposición dentro de la izquierda fue intensa y la reacción negativa de Argentina y Brasil contribuyeron a enfriar la ilusión del ministro de Economía, Danilo Astori, que tampoco tenía sustento real en Washington. Roberto Porzecansky analizó el proceso en un libro interesante. [www.curi.org.uy/index\\_archivos/docseminarios/robertoporzecanski.pdf](http://www.curi.org.uy/index_archivos/docseminarios/robertoporzecanski.pdf)
- 11 Las políticas antinarcoóticos y antilavado de capitales, responsabilidad de la Subsecretaría de la Presidencia, estuvieron a cargo del hermano del presidente Vázquez, Jorge Vázquez. El presidente Mujica lo designó como viceministro del Interior.
- 12 La aprobación de la ley marco de defensa nacional, fue un proceso lento que culminó pocos días antes de finalizar el mandato de Vázquez. [www.presidencia.gub.uy/\\_web/leyes/2010/02/D3530.pdf](http://www.presidencia.gub.uy/_web/leyes/2010/02/D3530.pdf)
- 13 El aumento de las rapiñas fue de 28% entre enero y septiembre de 2009 y enero y septiembre de 2010.
- 14 El Ministerio emitió un decreto en tal sentido el 08/02/2011. [www.minterior.gub.uy/index.php/es/documentos-y-legislacion/decretos/660-decreto-que-regula-la-guardia-republicana](http://www.minterior.gub.uy/index.php/es/documentos-y-legislacion/decretos/660-decreto-que-regula-la-guardia-republicana)
- 15 Aunque ellos seguirán bajo dependencia de los Comandos policiales en el territorio, su capacitación estará a cargo de la Guardia Republicana.
- 16 Conviene recordar que en 2009 el relator especial sobre torturas de las Naciones Unidas caracterizó muy duramente la situación de los presos en las cárceles

## NOTAS

- 1 Desde 1967, los periodos de gestión de cada gobierno son de cinco años. El relevo presidencial es el 1 de marzo; el nuevo Parlamento asume el 15 de febrero.
- 2 [www.elpais.com.uy/110227/pnacio-550062/nacional/un-ano-y-mujica-se-juega-su-credito/](http://www.elpais.com.uy/110227/pnacio-550062/nacional/un-ano-y-mujica-se-juega-su-credito/)
- 3 Para resultados electorales de elecciones nacionales y departamentales, véase [www.corteelectoral.gub.uy/gxpsites/hgxp001.aspx](http://www.corteelectoral.gub.uy/gxpsites/hgxp001.aspx)
- 4 Véanse los informes en los *Anuarios de seguridad regional* 2009 y 2010 del Programa de Cooperación en Seguridad Regional (PCSR) de la Friedrich Ebert Stiftung.
- 5 Bonomi, un ex guerrillero Tupamaro, sufrió casi quince años de prisión, entre 2000 y 2005 fue legislador y durante la administración del presidente Vázquez tuvo una gestión exitosa como Ministro de Trabajo y Seguridad Social.

- uruguayas. [www.elpais.com.uy/100302/pnacio-474209/nacional/carceles-animales-enjaulados-dice-onu/](http://www.elpais.com.uy/100302/pnacio-474209/nacional/carceles-animales-enjaulados-dice-onu/)
- 17 Durante la dictadura, las cárceles fueron puestas en la órbita de la Policía. Los gobiernos democráticos posteriores no revisaron esa anomalía.
  - 18 En Uruguay, según el Código de la niñez y la adolescencia, los jóvenes menores de dieciocho años acusados de delitos son sometidos a la justicia especializada y no a los jueces penales de adultos.
  - 19 Véanse los informes de la Junta Nacional de Drogas y de la Secretaría Nacional Anti-Lavado de Activos en [www.presidencia.gub.uy/sci/MEM\\_2010/snd\\_2010.pdf](http://www.presidencia.gub.uy/sci/MEM_2010/snd_2010.pdf) y [www.presidencia.gub.uy/sci/MEM\\_2010/sala.pdf](http://www.presidencia.gub.uy/sci/MEM_2010/sala.pdf)
  - 20 Véase la evolución del número de personas privadas de su libertad entre 1992 y 2007 en *Anuario de seguridad regional en América latina y el Caribe*. 2009: 155.
  - 21 Véase el análisis de la politóloga y senadora oficialista Constanza Moreira. [www.brecha.com.uy/inicio/item/7887-roles-en-pugna](http://www.brecha.com.uy/inicio/item/7887-roles-en-pugna)
  - 22 En el *Anuario de seguridad regional*. 2009: 152, ya se había señalado la autonomía militar en la gestión de dichos fondos como un problema. Para un análisis del asunto y sus impactos, véase González Guyer. 2010: 327-351.
  - 23 Actualmente, las fuerzas armadas cuentan con unos 24.600 efectivos ([www.presidencia.gub.uy/sci/MEM\\_2010/mem\\_2010.htm](http://www.presidencia.gub.uy/sci/MEM_2010/mem_2010.htm), p.33). En 1985, a la salida de la dictadura, eran más de 40.000.
  - 24 Para más detalles, véase González Guyer. 2008: 77-89.
  - 25 Informe Uruguay 377 del Observatorio Sudamericano de Defensa y FFAA, en [www.fcs.edu.uy/pagina.php?PagId=354&CatId=23&SubCatId=189](http://www.fcs.edu.uy/pagina.php?PagId=354&CatId=23&SubCatId=189). Declaraciones del ministro de Defensa Nacional en diario *El País*. Montevideo, sección Información Nacional. 1 de agosto de 2009.
  - 26 Véase, Ministerio de Defensa (p. 12), en [www.presidencia.gub.uy/sci/MEM\\_2010/mem\\_2010.htm](http://www.presidencia.gub.uy/sci/MEM_2010/mem_2010.htm).
  - 27 Aunque el informe no precisa a qué periodo corresponde esa deuda por concepto de retribuciones al personal, es razonable suponer que también pertenezcan al año 2010.
  - 28 Visto que el escándalo en la Armada tuvo origen en denuncias anónimas, desde el principio se especuló sobre las verdaderas motivaciones de las denuncias, pero aun no ha sido posible aclarar este punto.
  - 29 Artículo 16 de la ley marco de defensa nacional. [www.presidencia.gub.uy/\\_web/leyes/2010/02/D3530.pdf](http://www.presidencia.gub.uy/_web/leyes/2010/02/D3530.pdf)
  - 30 Uruguay sufre lo que David Pion Berlin (2005) caracterizó como rasgo deficitario central del modelo de organización y gestión de la defensa en América Latina: el desequilibrio de conocimientos entre civiles y militares sobre políticas de defensa y asuntos militares.
  - 31 De hecho, un decreto del presidente Jorge Pacheco (1967-1972) emitido en 1971, dos años antes del golpe de Estado, asignó a las fuerzas armadas la conducción de la lucha contra las organizaciones guerrilleras. A ojos de los viejos oficiales formados durante la dictadura, es inaceptable que dirigentes del Frente Amplio ejerzan el mando superior de las Fuerzas Armadas. Además, el presidente Mujica es uno de los ciento once Tupamaros que se fugaron de una cárcel, lo cual motivó aquel decreto.
  - 32 Los soldados son los funcionarios peor remunerados del Estado. Aunque esta medida es un viejo reclamo de los militares, en la cultura institucional de estas organizaciones es difícil aceptar el aumento salarial al personal subalterno sin contemplar al personal superior. Además, en este caso se acompañaba de una rebaja de sus salarios.
  - 33 [www.presidencia.gub.uy/sci/decretos/2011/02/mi\\_264.pdf](http://www.presidencia.gub.uy/sci/decretos/2011/02/mi_264.pdf)
  - 34 Conviene recordar que la cancelación de deuda uruguaya con el Fondo Monetario Internacional, lograda durante la administración de Tabaré Vázquez, fue el primer paso. Hasta ese momento una especie de acuerdo no explícito de todo el sistema político, para que los reembolsos de las Naciones Unidas no fueran contabilizados presupuestalmente, había justificado su gestión autónoma por las fuerzas armadas. Así, se facilitaba el cumplimiento de las metas de ajuste presupuestal acordadas con el Fondo.
  - 35 Todo indica que en el futuro inmediato irán saliendo a la luz nuevas irregularidades, no sólo en ese rubro. Más allá de los episodios de enriquecimiento ilícito que la mala administración prohija, los diversos procesos de auditoría externa que están en curso prometen revelar la ineficiencia e ineficacia de las instituciones militares para gestionar los recursos que, sin ningún tipo de control efectivo, se les han confiado.
  - 36 [www.mdn.gub.uy/?q=node/207&parm1=1106&parm2=articulo](http://www.mdn.gub.uy/?q=node/207&parm1=1106&parm2=articulo)
  - 37 La autorización permite eliminar hasta cinco mil cargos de manera escalonada, entre 2011 y 2013. Véase artículo 165 de la ley de presupuesto (p. 82). [www.presidencia.gub.uy/sci/leyes/2010/12/cons\\_min\\_236\\_1.pdf](http://www.presidencia.gub.uy/sci/leyes/2010/12/cons_min_236_1.pdf)
  - 38 Uruguay nunca ha contado con leyes sobre las actividades de inteligencia, aunque obviamente diversas agencias del Estado las desarrollan. Con la restauración democrática, la inteligencia militar ha perdido capacidades, aunque es difícil establecer sus reales alcances actuales.
  - 39 En González. 2010: 205, se afirmaba que la política exterior uruguaya debía “superar el rezago acumulado por décadas de anomia estratégica del Estado y la academia”, y también que la “política regional de Uruguay (durante el gobierno Vázquez) ha tenido un carácter básicamente reactivo, un tono reservado y perfil bajo” (p. 214).
  - 40 [www.mdn.gub.uy/?q=node/207&parm1=1161&parm2=articulo](http://www.mdn.gub.uy/?q=node/207&parm1=1161&parm2=articulo)

VENEZUELA, 2010: ENTRE LOS DESAFÍOS  
DE LA SEGURIDAD NACIONAL Y LA SEGURIDAD CIUDADANA

---

FRANCINE JÁCOME

RESUMEN EJECUTIVO

---

El año 2010 y los primeros meses de 2011 mostraron una tendencia a la profundización del discurso nacionalista y a una mayor militarización de la sociedad venezolana. En este marco, existen aspectos de las agendas de seguridad y defensa que afectan las relaciones que sostiene el país en el contexto continental y mundial, así como la gobernabilidad democrática nacional.

Respecto a la agenda internacional desarrollada por el gobierno del presidente Hugo Chávez durante este periodo, cabe destacar tres puntos fundamentales. El primero fue la reanudación de las relaciones con Colombia, hecho que en la actualidad tiene un trasfondo más comercial, que ha permitido superar, por el momento, las diferencias político-ideológicas. El segundo aspecto está relacionado con el papel del gobierno Chávez en el ámbito mundial así como en América Latina y el Caribe, en el que se percibe la erosión de sus intentos de proyectarse como un actor importante. Su discurso político-ideológico nacionalista y antiimperialista cada vez pierde más terreno ante los intereses comerciales de sus contrapartes mundiales y regionales, llevando al incremento del déficit en la balanza comercial venezolana. A esto se une el deterioro de sus relaciones con Estados Unidos que, pese a la retórica oficial, continúa siendo su principal socio comercial.

La gobernabilidad democrática requiere del control del sector militar por parte de las autoridades civiles, en el sector defensa y en lo referente a la seguridad ciudadana. En Venezuela, la tendencia en los últimos años ha sido ir

a contracorriente de las buenas prácticas que se han desarrollado en diversos países de América Latina y el Caribe. Más bien, en el país ha habido un proceso de militarización de la sociedad, que ha llevado a los cuerpos militares a sustituir espacios de autoridad civil. Durante 2010 se profundizaron las intenciones de politizar a las fuerzas armadas, especialmente en torno al proyecto socialista del actual gobierno. Al mismo tiempo, se incrementaron los problemas de inseguridad ciudadana, lo que de acuerdo con la percepción de la ciudadanía se ha convertido en su principal amenaza.

En conclusión, en materia de seguridad y defensa este periodo muestra un mayor distanciamiento entre la percepción de las prioridades del gobierno del presidente Chávez, por un lado, y de la ciudadanía, por otro. Mientras el gobierno central continúa actuando a partir de la noción tradicional de la seguridad nacional –amenazas a la seguridad de la nación y del gobierno desde el exterior, incluyendo los “enemigos internos”–, el principal problema para la población en general es la seguridad ciudadana.

\*\*\*

## 1. LA AGENDA INTERNACIONAL: NACIONALISMO FRENTE A MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA

En 2010, en el marco del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), bajo la presidencia *pro tempore* de Ecuador, se privilegió el desarrollo de estrategias y mecanismos para fomentar las medidas de confianza mutua entre los países de Sudamérica. Sin embargo, desde la perspectiva del gobierno venezolano, continuaron predominando los asuntos orientados por el nacionalismo y las relaciones bilaterales. En este sentido, en el ámbito de las relaciones extrarregionales, así como en relación con la dinámica regional en América Latina y el Caribe, en 2010 se destacaron cuatro puntos.

### 1.1 REANUDACIÓN DE LAS RELACIONES CON COLOMBIA

Este fue el aspecto más importante en materia internacional, debido a que contribuyó también a disminuir las tensiones regionales generadas por

los conflictos entre los presidentes Hugo Chávez (1999-2001; 2001-2007; 2007-) y Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010). Pocos días después de asumir la presidencia de Colombia, el 7 de agosto, Juan Manuel Santos y su homólogo venezolano se reunieron y anunciaron que a partir de entonces se convertían en “nuevos mejores amigos”, después de que las relaciones entre los dos países estuvieran congeladas desde julio de 2009. Lo interesante de este nuevo proceso de acercamiento fue el establecimiento de cinco grupos de trabajo para una mayor cooperación, varios de ellos para tratar los problemas fronterizos, los más graves.

Esto indica que podría abrirse la posibilidad de la despersonalización de las relaciones y el restablecimiento de la institucionalidad bilateral. En noviembre, los dos gobiernos firmaron un acuerdo de cooperación (*El Nacional*. 20 de noviembre de 2010), que incluyó los problemas del secuestro, el narcotráfico, la presencia de grupos irregulares así como la repatriación de presos. En cuanto a la problemática del narcotráfico, acordaron el desarrollo de operaciones coordinadas, la conformación de una plataforma integral de inteligencia, el intercambio de información sobre rutas y el intercambio de experiencias. Se



convino oficialmente que el gobierno venezolano actuaría contra cualquier grupo irregular en su frontera, sin importar su adscripción ideológica, en lo que parecería ser un mensaje a las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), que no se sabe si se cumplirá.

En función de estos acuerdos, otro paso importante fue la aprobación de la solicitud venezolana para la extradición de Walid Makled, presunto narcotraficante venezolano encarcelado en Colombia y que había sido pedido en extradición también por Estados Unidos. En declaraciones que ha dado a la prensa, el detenido dice tener pruebas sobre su relación con, y el pago de comisiones en Venezuela a, altos miembros de las fuerzas armadas, altos funcionarios del actual gobierno o sus familiares, así como a miembros del partido oficialista, entre los que destaca la denuncia contra un ex gobernador, militar retirado y miembro del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV). Actualmente, bajo hermetismo total, Makled está siendo enjuiciado en Venezuela.

A este clima de distensión contribuyó el que, por razones domésticas, el acuerdo militar de Colombia con Estados Unidos se hubiera suspendido, acuerdo que fue abiertamente rechazado por el gobierno del presidente Chávez y que, incluso, fue motivo de polémicas en el marco de la Unasur. En función del acercamiento, la finalidad principal de Bogotá fue recuperar el intercambio comercial, que se había deteriorado considerablemente, al pasar de US\$6.514 millones en 2008 a US\$2.600 millones en 2009, con una cantidad un poco menor en 2010 (Romero, 2010). En contrapartida, para Caracas fue importante recuperar estas relaciones como una forma de afrontar sus cada vez mayores problemas de abastecimiento de alimentos y otros productos, que en su mayor parte tradicionalmente han provenido del vecino país. Pese a la ampliación de sus importaciones alimentarias desde Brasil, Argentina y otros países de la región, su proveedor más natural continúa siendo Colombia, por razones de tiempos y transporte.

Sin embargo, por la característica pendular de las relaciones entre los dos países, será nece-

sario ver la sustentabilidad de este acercamiento y si en esta ocasión pueden privilegiarse las relaciones por medio de comisiones bilaterales que se dediquen a fortalecer los lazos institucionales. Existe consenso en que en la política exterior del gobierno colombiano hay un cambio, que busca ampliar sus relaciones y tener un mayor protagonismo en las instancias regionales. Un indicador significativo fue la presentación de la candidatura de María Emma Mejía para la Secretaría General de la Unasur, cargo al que aspiraba también el ministro de Energía venezolano Alí Rodríguez Araque. En este proceso fue importante el que se llegase a un acuerdo para que después de un año de gestión de la representante colombiana, ésta le transfiera el cargo al representante venezolano. En este sentido, no se produjeron tensiones ni conflictos, como hubiese ocurrido años atrás. Existe consenso en que la buena marcha de las relaciones bilaterales dependerá en gran parte del presidente Chávez.

## 1.2 DEBILITAMIENTO DEL LIDERAZGO MUNDIAL Y REGIONAL

Esta nueva actitud del primer mandatario venezolano se interpreta en gran medida como una respuesta al debilitamiento de su liderazgo mundial, incluyendo América Latina y el Caribe. Durante 2010 prosiguió con su retórica antiimperialista y su intención de continuar fomentando un eje que enfrente a Estados Unidos. A tal fin, siguió estrechando lazos con países como Rusia y China, más interesados en la rentabilidad comercial de estas relaciones que en la agenda política-ideológica del gobernante venezolano. Más a tono con su agenda política-ideológica se mostraron los gobiernos de Bielorrusia, Irán, Libia y Siria.

Se continuaron privilegiando las que algunos consideran *relaciones peligrosas* con Irán. Desde 2005, el primer mandatario venezolano ha viajado nueve veces a ese país, ha recibido tres visitas de su homólogo Mahmoud Ahmadinejad (2005-2009; 2009-) y han firmado más de doscientos cincuenta

convenios (Rojas/Avellaneda, 2010). Como señala Colmenares (2011), a partir de 2005, cuando Ahmadinejad llegó al poder, los países de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América (Alba-TCP) se convirtieron en un elemento clave para la política exterior iraní, aspecto sobre el cual predominan dos interpretaciones. Por un lado, la posición oficialista del gobierno venezolano, que sostiene que en función de la creciente multipolaridad del sistema internacional esto no debe ser motivo de preocupación. Por otro, la de los que sostienen –especialmente el gobierno de Estados Unidos– que debe haber un seguimiento especial debido a que dichas relaciones podrían convertirse en una amenaza para el continente, particularmente en lo relacionado al programa de energía nuclear de Irán.

En este marco, debe notarse que entre los dos presidentes existe empatía, y que en el marco de las relaciones persas con la región se han privilegiado las de Venezuela, aun cuando el gobierno de Teherán mantiene la figura de observador en la Alba. En 2010 continuaron los vuelos semanales en la ruta Caracas-Damasco-Teherán, sin que haya habido transparencia en cuanto a la información sobre los flujos migratorios. Las relaciones cercanas evidenciaron la continuidad de su alianza estratégica, centrada en su proyección internacional basada en el discurso anti Estados Unidos y su poderío energético. En el marco internacional, continuaron las dudas respecto a si el establecimiento de entidades financieras binacionales permite que Irán evada las sanciones comerciales y financieras establecidas por el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y por la Unión Europea (Colmenares, 2011).

En el caso de los vínculos venezolanos con China, como ha señalado Tulchin (2010), se evidencia la ironía respecto a la forma en la cual se perciben las inversiones del país asiático. Pese a la retórica antiimperialista del primer mandatario venezolano, se fomenta la entrada de capitales chinos que han llevado a la constitución de enclaves de inversión que incluyen la inmigración masiva de mano de obra de ese país e, incluso, el establecimiento de sus propias fuerzas de seguridad.

Asimismo, la situación que se desarrolló durante los primeros meses de 2011 en países del Medio Oriente y del norte de África, especialmente en Egipto y Libia, puso a prueba el peso que tiene el presidente Chávez en el escenario internacional. Especialmente en el último caso, debido a su apoyo al gobernante libio aún después de las críticas mundiales a sus ataques armados en contra de la población civil. La iniciativa del presidente Chávez de conformar una misión de negociación para Libia no tuvo acogida ni entre los miembros de la Alba.

Además, en el ámbito de América Latina y el Caribe su influencia parece haberse debilitado también, cosa que ya se había visto con anterioridad, con el fracaso de sus iniciativas ante el golpe de Estado en Honduras en agosto de 2009. Durante 2010, la tensión fronteriza entre los gobiernos de Nicaragua y Costa Rica se incrementó, y en la votación realizada en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Venezuela fue el único país que apoyó a su compañero de la Alba. Inclusive los demás países miembros guardaron silencio frente al gobierno de Daniel Ortega (2007-). Este es un aspecto que parecería indicar que las relaciones dentro de esta agrupación se están deteriorando y que no obstante los objetivos de obtener beneficios en la compra de petróleo, varios de sus miembros no estarían dispuestos a seguir al presidente venezolano en su agenda político-ideológica. Por tanto, en el escenario regional, la Alba luce cada vez más como un mecanismo de cooperación centrado en el petróleo. No obstante los anuncios gubernamentales desde Caracas, sus otros proyectos, tales como el establecimiento del Sistema unitario de compensación regional de pagos (SUCRE) y el Banco del Sur, entre otros, han avanzado muy poco en la práctica.

Respecto a las relaciones con Brasil, puede destacarse que han sido estables dado que predominan los aspectos comerciales, que desde la perspectiva del gobierno de ese país tienen un papel predominante, ya que la balanza comercial le es favorable. Sin embargo, puede esperarse que las relaciones políticas no sean tan estrechas

como en el periodo anterior, especialmente debido a la importancia otorgada por la nueva mandataria, Dilma Rousseff (2010- ), a los derechos humanos.

En el ámbito específico de la defensa, algunas acciones adelantadas durante 2010 parecían indicar una tensión creciente entre la institucionalidad de defensa de la Alba y la Unasur. En la reunión de ministros de Defensa, efectuada en Bolivia en noviembre, el presidente Evo Morales (2006-2010; 2010-) declaró que la escuela militar de los países de la Alba se establecería en su país, anuncio contrario a la posición pública del ministro de Defensa ecuatoriano durante un seminario en Washington<sup>1</sup>. Posteriormente, el 31 de marzo de 2011, se inauguró cerca de Santa Cruz, Bolivia, la Escuela de Defensa de Alba, que tendrá como objetivo formar a militares y civiles.

En función de ello, cabe notar que a raíz de su presidencia *pro tempore* de la Unasur, el trabajo del gobierno de Ecuador se orientó al fortalecimiento del CDS. El gobierno venezolano participó en la reunión de viceministros de Defensa de la Unasur en Quito, en julio, en la que se analizó el desarrollo de medidas de confianza mutua y el plan de trabajo anual del Consejo y se designó al director del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa con sede en Buenos Aires. También estuvo presente en la Reunión de ministros de Defensa de las Américas realizado en Santa Cruz, Bolivia, en noviembre de 2010.

Sin embargo, en este marco, cabe destacar que en 2010 la Asamblea Nacional de Venezuela, con presencia casi exclusiva del oficialismo, introdujo una cláusula que garantiza el secreto de sus convenios militares con Rusia. Esto en contraposición al gobierno de Brasil, que entregó a la Unasur el acuerdo que firmó con Estados Unidos en abril de 2010. En este sentido, se estima poco probable que Caracas esté dispuesta a hacer transparentes sus políticas de defensa y sus adquisiciones de equipos militares.

### 1.3 MAYORES TENSIONES CON ESTADOS UNIDOS

Este periodo marcó uno de los puntos más bajos en las relaciones con Estados Unidos y, como parte de las tensiones crecientes entre los dos países, en diciembre de 2010 le fue retirada la visa al embajador venezolano en Washington; el gobierno de Venezuela, por su parte, no aceptó la designación del nuevo embajador nominado por Estados Unidos, por considerar que en sus respuestas a un cuestionario del Senado expresó opiniones claramente contrarias al gobierno y la fuerza armada. En marzo de 2011 las relaciones bilaterales se encontraban en un nivel mínimo.

Lo anterior en un contexto en el cual el gobierno venezolano ha enfrentado dificultades cada vez mayores para responder a la política exterior del gobierno del presidente Barack Obama (2009-) sin sobrepasar su tradicional retórica antiimperialista. En este sentido se ha señalado (Yopo, 2010) que la “Nueva estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos”, del 10 de mayo de 2010, presentó un cambio importante. En función de la seguridad y la defensa se planteó una actuación multilateral y el fortalecimiento de las alianzas con otros países, entre los que destacan los pertenecientes a la Unión Europea. El ejemplo más emblemático es la respuesta a la situación de Libia en los primeros meses de 2011. Estados Unidos actuó en función de la decisión del Consejo de Seguridad de la ONU y presionó para que las acciones fuesen lideradas por la Otan en coordinación con organismos regionales de África y el Medio Oriente.

Durante 2010, el gobierno de Venezuela se convirtió en uno de los principales promotores, en el marco del Grupo de Río, de la conformación de la Comunidad de Naciones Latinoamericanas y Caribeñas, instancia que excluiría a Estados Unidos y Canadá. La formulación de un proyecto para esta nueva organización quedó a cargo de los gobiernos de Chile y Venezuela, asunto que debería examinarse en una reunión que tendría lugar en Venezuela a mediados de 2011.

Sin embargo, uno de los principales puntos de la agenda en el ámbito latinoamericano y caribeño continúa siendo la preocupación por el peso de la cooperación militar estadounidense, que sigue estando por encima de los fondos destinados a programas y proyectos de desarrollo (Yopo, 2010). Las acciones de Washington evidencian que sus prioridades están centradas en Brasil y México. En el caso de Venezuela se puede esperar la continuidad de las tensiones bilaterales, pero definitivamente el país no es, de ninguna manera, una prioridad para la política exterior del presidente Obama. Inclusive, como ha señalado Tulchin (2010), el gobierno del presidente Chávez, considerado como una amenaza por el ex presidente George W. Bush (2001-2005; 2005-2009), ha pasado a ser definido ahora tan sólo como un desafío.

## 2. GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA: DEFENSA Y SEGURIDAD CIUDADANA

La gobernabilidad democrática requiere del control del sector militar por parte de las autoridades civiles, tanto en el sector defensa como en lo referente a la seguridad ciudadana. Durante los últimos años, la tendencia en Venezuela ha sido ir a contracorriente de las buenas prácticas que se han desarrollado en varios países de América Latina y el Caribe. A lo largo de 2010 y hasta marzo de 2011 ha habido un proceso de militarización creciente de la sociedad, que está llevando a los cuerpos militares a sustituir cada vez más a los civiles en los espacios de defensa y seguridad. Ello se produce por la percepción que tiene el gobierno Chávez, centrada en la concepción tradicional de la seguridad nacional, de que necesita defenderse de las amenazas externas –una intervención de Estados Unidos– así como de los “enemigos internos”.

### 2.1 DESPROFESIONALIZACIÓN DE LA FANB: EL PAPEL DE LA MILICIA

En 2010 se profundizó la politización de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (Fanb). En primer término, hubo varias manifestaciones prove-

nientes de los altos mandos que desconocieron el carácter profesional de los miembros de la Fuerza Armada y su obligación de defender a la nación y no a una parcialidad política, según lo establecido en la Constitución de 1999. A finales de noviembre de 2010, por ejemplo, el jefe del Comando Estratégico Operacional de la Fuerza Armada declaró que si la oposición llegara a triunfar en las elecciones de 2012, la Fanb y el “pueblo” se encargarían de que no llegase al gobierno, pues los militares están “casados” con el proyecto socialista y bolivariano. Después de estas declaraciones, dadas durante una entrevista en un canal de televisión ([www.televen.com](http://www.televen.com)), fue ascendido a general en jefe y, además, condecorado con la Medalla al mérito ciudadano por la fiscal general de la República, por su “defensa de la constitución”.

De igual forma, el presidente Chávez dio declaraciones en cuanto a que la Fanb debe ser de “extrema izquierda”. A finales de noviembre dijo que “(...) necesitamos un gobierno más radicalmente a la izquierda, una Fuerza Armada (...) mucho más radicalmente revolucionaria” (*El Universal*. 24 de noviembre de 2010).

Tercero, en el proyecto de presupuesto de 2011 presentado en octubre de 2010 por el Ministerio de Defensa a la Asamblea Nacional, se establecían recursos para formar al personal en “valores socialistas”, y entre las iniciativas está la “Organización de la sociedad civil venezolana para el desarrollo, seguridad y defensa de la nación bajo la directriz estratégica de la ‘nueva ética socialista’” (Crespo, 2010).

Además, el 21 de marzo de 2011, mediante el decreto 8.096 publicado en la *Gaceta Oficial Extraordinaria* 6020, se anunció la cuarta reforma de la ley orgánica de la Fuerza Armada Nacional de 2005. En julio de 2008, también en el marco de una ley habilitante, el presidente decretó la ley orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, reformada igualmente en octubre de 2009 y febrero de 2010.

El presidente de la república hizo directamente cuarenta y ocho modificaciones, en el marco de la ley habilitante que le fue otorgada

por la anterior Asamblea Nacional (AN), en diciembre de 2010. Según esta normativa, el presidente Chávez tiene la facultad de dictar leyes hasta junio de 2012, relacionadas con la emergencia que vivió el país a finales de 2010 por las lluvias e inundaciones. En función de ello, el argumento oficial para la modificación de esta ley es que la Milicia Nacional Bolivariana (MNB) desempeña un papel importante en la resolución de esa emergencia. Desde otras perspectivas se considera que tal reforma tiene la finalidad de profundizar el poder de la milicia como una guardia pretoriana, lo cual lleva a una mayor *desprofesionalización* y partidización de la Fanb así como a la profundización del concepto que se ha venido adelantando, del “pueblo en armas”.

Con anterioridad, cuando aún era ministro de Obras Públicas y Vivienda, el hoy diputado del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) en la Asamblea Nacional, Diosdado Cabello, afirmó (en James, 2010) que en la MNB había 120.000 personas y que los planes eran llegar a 200.000, una fuerza superior al total de los cuatro componentes de la Fanb. Además, durante 2010 se crearon milicias campesinas y milicias marinas, estas últimas con la finalidad de enfrentar la inseguridad, la piratería y el narcotráfico, así como de resguardar las costas contra un potencial ataque desde el exterior (Lugo-Galicia, 2010).

Entre las modificaciones más importantes de la reforma de marzo de 2011 están (*Gaceta Oficial Extraordinaria*, 21 de marzo):

- ♦ Preámbulo: señala que uno de los objetivos de la Fanb es “lograr la mayor eficacia política y calidad revolucionaria en la construcción del socialismo”. Esto determina que la fuerza armada pasa a defender un proyecto político y no a la nación.
- ♦ Artículo 4º: afirma que la Fanb tiene la potestad de ejercer funciones de policía administrativa y desarrollar labores de investigación penal. Con ello se amplía el papel de los militares, incluyendo las milicias, en labores que tradicionalmente han sido de competencia civil.

- ♦ Artículo 66: establece que “pertenecen a la categoría de Milicia quienes sin ejercer la profesión militar manifiesten voluntariamente ingresar a la Milicia Bolivariana; y al ser movilizados cumplan funciones en la seguridad y defensa integral de la nación, como militares en la condición de: oficiales de milicia, sargentos de milicia y milicianos, conforme a las disposiciones previstas en el reglamento respectivo”.

Esto significa, por un lado, que podrán tener rango de oficiales personas que no han cursado la carrera militar y, segundo, se abre la posibilidad de que un oficial con grado y antigüedad en la Fanb pueda estar subordinado a un oficial de la milicia que no ha hecho estudios militares. En la práctica es la *desprofesionalización* de la Fanb y la transformación de la Milicia de una estructura horizontal a una vertical.

- ♦ Artículo 77: determina que los grados y jerarquías de la Milicia serán otorgados conforme al reglamento que debe expedir el Ministerio del Poder Popular de la Defensa, esperándose que sea el presidente Chávez, como comandante en jefe de la Milicia, quien tendrá esta potestad.

En cuanto a la Milicia, entre las consecuencias a corto plazo pueden señalarse:

- ♦ El artículo 324 de la Constitución de 1999 establece que la Fuerza Armada Nacional es la única que puede poseer y utilizar armas, municiones y explosivos de guerra. Sin embargo, mediante esta nueva ley se está autorizando a la Milicia a poseer estos armamentos, aun cuando sus miembros no tienen la profesión militar.

En forma indirecta, porque no está explicitado en ninguna de las reformas, se considera que en la práctica la Milicia Nacional Bolivariana, definida hasta ahora como un complemento de la Fanb, se podría convertir en un quinto componente, violando la Constitución de 1999, que establece cuatro componentes en la fuerza armada: Ejército, Armada, Aviación y Guardia Nacional.

- ♦ En la nueva ley se le otorga un papel en el mantenimiento del orden interno y la seguridad ciudadana, paralelo a la función desempeñada tradicionalmente por la Guardia Nacional.
- ♦ Su control creciente en los procesos electorales. Es cada vez mayor el papel que se le otorga a la Milicia en el Plan República, que se encarga del resguardo militar del proceso electoral. En este sentido, es importante tomar en cuenta que sus integrantes forman parte del partido de gobierno y han ido desplazando a los componentes de la Fanb<sup>2</sup>. Esto se considera un factor que estará presente en las elecciones previstas para 2012.

El campo de acción cada vez mayor de las milicias en distintos sectores de la sociedad se vio reforzado por la polémica resolución 0172621 del Ministerio de la Defensa, publicada en la *Gaceta Oficial* 39.641 del 24 de marzo de 2011, que contempla el “Plan integral de educación militar de la Fuerza Armada”. Dicho plan establece que las milicias se encargarán de actividades docentes para la “educación para la defensa integral” en todos los niveles de la educación formal, comenzando con la primaria y extendiéndose hasta la universitaria. Su fin es “impulsar la gestión de la modalidad educativa militar más allá de los ámbitos castrenses, a objeto de integrar a la sociedad venezolana en la defensa de la patria, es decir, preparar al pueblo para la defensa integral”. En este sentido, los milicianos asumirían el papel que corresponde al personal docente civil, lo que se ha interpretado como una nueva estrategia de militarización del sistema educativo, que se une a la conformación de las “guerrillas comunicacionales”<sup>3</sup>. El jefe del Comando Estratégico Operacional de la Fanb dijo públicamente que la redacción de esta resolución debe corregirse, y desde el Ministerio de la Defensa se declaró que esta normativa se estaba revisando. Pese a que no hay información oficial al respecto, hasta julio de 2011 no se había puesto en marcha.

En cuanto al papel cada vez mayor que se le otorga a la Milicia, es importante diferenciar entre su perfil oficial y sus verdaderos componentes.

Ante la opinión pública existe la tendencia a presentar a un conjunto de personas de la tercera edad, especialmente mujeres, que proyectan una imagen inofensiva. Sin embargo, se conoce que en la MNB participan activamente también grupos de jóvenes pertenecientes al Frente Francisco de Miranda, la mayoría de los cuales recibieron entrenamiento en Cuba, así como funcionarios de distintos entes oficiales.

En relación con el sector defensa, otro asunto polémico ha sido las denuncias respecto a lo que se considera como una presencia excesiva de militares y personal cubano, hechas públicas por el general de brigada Antonio Rivero, quien pidió su baja en marzo de 2010 por esta razón, después de haber sido el director nacional de Protección Civil durante los últimos cinco años. Según el militar retirado (en Espinoza, 2010), la relación va más allá del intercambio en cursos e incluye influencia en la planificación y organización de la institución; Rivero citó como ejemplo la participación cubana en la creación de las regiones de defensa integral y señaló que ejercen poder de decisión en el ámbito de la doctrina militar así como en áreas como armamento, inteligencia, comunicaciones e ingeniería. No obstante, tanto el presidente Chávez como el actual ministro de la Defensa han defendido públicamente la presencia de oficiales y asesores cubanos en la Fanb. En una entrevista en el canal privado Televen, el 13 de febrero de 2011, el presidente de la república declaró que Venezuela cuenta actualmente con la presencia de militares de Bielorrusia, China, Cuba, Irán y Rusia.

Se estima que dicha situación podría generar cierto grado de descontento dentro de la Fanb. En función de ello, cabe destacar que en el país son cada vez mayores las restricciones de acceso a la información pública, particularmente en los asuntos relacionados con defensa y seguridad. Según cifras internas (Lugo-Galicia, 2011), en 2010 más de mil oficiales solicitaron su baja<sup>4</sup>, lo cual ha llevado a la creación del llamado Plan-400, cuyo objetivo es cubrir las vacantes mediante un plan de formación *express*, que buscaría formar a cuatrocientos sargentos en cuatro meses para que asciendan al rango de oficiales de man-

do. En los parámetros oficiales está estipulado que el plan de formación debe ser de cinco años. Esto se produce en el marco de la preocupación existente por la creciente *desprofesionalización* dentro de las fuerzas armadas, donde la lealtad política y partidista parece estar por encima de los méritos.

A esta tendencia hacia la *desprofesionalización* y descontento interno debe añadirse la corrupción y, en especial, las denuncias respecto a la participación de militares de alto rango en el flujo creciente del tráfico de drogas en el país. El caso más emblemático es el del presunto narco-trafficante Walid Makled, señalado anteriormente. Según sus declaraciones, cuando aún permanecía en Colombia, tendría pruebas que inculpan a altos oficiales de la Fanb, activos y retirados, de haber participado en sus operaciones de envío de cargamentos de cocaína a Estados Unidos, a través de países centroamericanos, especialmente de Honduras. Asimismo, señaló que hizo contribuciones importantes al PSUV, en especial en el periodo 2002-2004, cuando se desarrolló el proceso de referéndum revocatorio presidencial en el cual triunfó el presidente Chávez. Pese a declaraciones puntuales, como las del ministro de la Defensa (en Da Corte, 2011), quien sostuvo que se investigarían los casos una vez que se tuvieran las pruebas, existe escepticismo sobre la posibilidad de que se haga una verdadera investigación al respecto.

## 2.2 ADQUISICIÓN DE ARMAMENTO

En el marco de la percepción que tiene el gobierno del presidente Chávez sobre la necesidad de defenderse de posibles amenazas de intervención desde el exterior, durante 2010 continuaron las declaraciones oficiales sobre convenios de adquisición de armas, especialmente con Rusia y, en menor medida, con China e Irán. Sin embargo, es preciso hacer seguimiento para ver si los anuncios se materializan, especialmente porque existe una interrogante sobre la capacidad financiera del gobierno venezolano actual para

cumplir con los compromisos contraídos<sup>5</sup>. En el marco de la tendencia creciente que se vive en la región suramericana, de establecer planes para fomentar medidas de confianza mutua, en el país se ha cuestionado la transparencia de estas transacciones, pues se realizan sin concursos, estudios previos y sin que se tenga acceso a información al respecto, declarada como “secreta”.

En 2009-2010, desde Rusia se anunció una línea de crédito de US\$5.000 millones<sup>6</sup>, que incluiría, entre otros, la compra de veinticuatro aviones caza Sukhoi; cincuenta helicópteros Mi; cien mil fusiles AK103; noventa y dos tanques T72; así como baterías antiaéreas con misiles S-300, que Rusia se negó a vender a Irán. También se expresó interés por tres submarinos Varshavianka, blindados BMP-3; diez helicópteros de combate Mi-28N; y aviones de patrullaje Il-114, entre otros (Theis, 2010).

En octubre de 2010 se firmó un convenio entre el gobierno venezolano, la empresa Ilyushin y el Eurofinance Mosnarbank para el establecimiento de una compañía de alquiler de aviones para América Latina, que se dijo comenzaría a funcionar en el primer trimestre de 2011.

En el caso de China, a finales de noviembre se anunció la compra de entre diez y doce aviones de transporte mediano Y-8, que se espera lleguen al país en 2011. También se informó que se habían recibido dieciocho aviones K-8W de entrenamiento así como dos radares JL11. En el caso de los aviones, se dijo que se utilizarán para interceptar vuelos no permitidos, especialmente aquellos asociados al narcotráfico. Con Ucrania se está evaluando la adquisición de dos tipos de aviones Antonov-74, para transporte y patrullaje marítimo.

Ante las críticas por el cuantioso presupuesto dedicado a adquisiciones militares, el presidente Chávez reiteró que “No tenemos planes de agresión contra nadie, pero nos capacitamos para defendernos de amenazas internas o externas” (en Rivera/Hernández, 2010).

En octubre de 2010 se acordó el establecimiento de una central nuclear que, según el mi-

nistro de Energía Eléctrica (en Rojas/Avellaneda, 2010), tendría 1.200 megavatios de potencia y tardaría diez años en construirse. Se convino que el acuerdo para el desarrollo del programa nucleoelectrico así como la construcción de un reactor de investigación para la producción de radioisótopos de uso pacífico, que se firmó en noviembre con Rusia, incluía el mecanismo de verificación del Organismo Internacional de Energía Atómica (Oiea) (*Gaceta Oficial* 39.558, 23 de noviembre de 2010). Según lo que se especificó en este acuerdo, Rusia se encargaría del suministro del combustible nuclear. Por lo que parece, se descartó el enriquecimiento de minerales radioactivos en Venezuela. Sin embargo, después de los acontecimientos de marzo de 2011 en Japón y de la problemática generada por la central nuclear de Fukushima, el presidente Chávez declaró que suspendía los planes de desarrollo nuclear en el país.

### 2.3 LOS DÉFICITS EN LA SEGURIDAD CIUDADANA

En contraposición a esta visión de la seguridad nacional como el área prioritaria, los venezolanos continúan percibiendo la inseguridad ciudadana como el problema más grave que enfrentan. En una encuesta de febrero de 2011 de la firma Alfredo Keller y Asociados (Peñaloza, 2011), 44% de los encuestados sostuvo que el problema más importante que tiene la familia era la delincuencia, seguido por el costo de la vida, con 17%. Asimismo, 80% tenía la percepción de que el problema ha aumentado. En este sentido, el proceso de desarrollo de la Policía Nacional Bolivariana (PNB) no ha tenido un efecto considerable, lo que ha llevado a la militarización creciente de la seguridad ciudadana.

En su comparecencia ante la Asamblea Nacional en febrero de 2011, el ministro de Interior y Justicia anunció que en 2010 se produjeron 13.894 muertes violentas y 48 homicidios por cada 100.000 habitantes (Díaz, 2011). Sin embargo, según otras fuentes oficiales, como las del Instituto Nacional de Estadística (INE)

y el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC), los homicidios fueron 17.500, además de 875 secuestros (Morales/Nougues, 2010). Una fuente independiente, el Observatorio Venezolano de la Violencia, que provee cifras conservadoras por la ausencia de acceso a información pública al respecto, ha señalado que se estima un incremento de 10% respecto a los datos de 2009, con alrededor de 17.600 homicidios durante 2010 (*El Nacional*, 31 de diciembre de 2010). Se calcula que la tasa de homicidios de Venezuela es de alrededor de 60 por cada 100.000 habitantes, guarismo que lo convierte en uno de los países más violentos del continente e, incluso, del mundo.

A lo anterior se añade el problema de la impunidad. En el Informe anual del Ministerio Público, presentado el 22 de marzo de 2011 (López, 2011), se establece que de los casos de delitos comunes investigados en 2010, en 9,2% se encontraron pruebas para llevar a acusaciones; para las violaciones de derechos humanos, sólo se encontraron pruebas en 2,9% de los casos. Ese año a la Fiscalía ingresaron 752.376 casos, que debían ser investigados por seiscientos noventa funcionarios, lo cual significa que, en promedio, cada fiscal manejaría mil noventa casos. Cifras de organismos no gubernamentales, como Paz Activa, han señalado que la impunidad es aún mayor que la admitida por la instancia oficial, llegando a 97%.

Ante los crecientes problemas de inseguridad, a partir de 2006 el gobierno central inició un proceso de reforma policial, por medio de la Comisión Nacional de Reforma Policial y el actual Consejo General de Policía. Se considera que ha habido avances (Fernández, 2010), como el diseño de una metodología para prestar asistencia y realizar un diagnóstico de los cuerpos de policía así como desarrollar un proceso de selección de funcionarios. De igual forma, se establecieron normas para la organización y actividades de las policías en áreas importantes como las policías comunales, oficinas de atención a las víctimas, oficinas de control de la actuación policial así como de desviaciones policiales, entre otras. Sin embargo, uno de los retos fundamentales continúa



siendo la inexistencia de mecanismos que permitan el control y seguimiento por parte de la ciudadanía.

Uno de los objetivos centrales en el marco de esta reforma fue la conformación de la Policía Nacional Bolivariana, iniciada formalmente el 20 de diciembre de 2009 y que en abril de 2011 aún no abarcaba toda la ciudad de Caracas. La mayor parte de quienes reciben entrenamiento provienen de la antigua Policía Metropolitana, considerada la más corrupta del país y que está en proceso de eliminación, y de la Guardia Nacional. En función de este proceso, en marzo de 2010 se inauguró el Centro de Coordinación Policial de la PN. No obstante, existe preocupación (Mayorca, 2010a) debido a que se considera que a partir de 2011 habrá un déficit de alrededor de 11.000 policías, solamente en la gran Caracas, para afrontar los crecientes problemas de inseguridad.

En marzo de 2010 el presidente Chávez decretó un plan de emergencia, el Dispositivo Bicentenario de Seguridad (Dibise), definido como una operación conjunta para garantizar la seguridad, pero que en la práctica estuvo conformada mayoritariamente por la Guardia Nacional y, en menor medida, por las policías civiles. La tendencia creciente a militarizar la seguridad ciudadana se profundizó aún más en marzo de 2011, cuando el gobierno central decidió relanzar el Dibise, concentrándose en el despliegue de 23.000 integrantes de distintos componentes de la Fanb en labores de seguridad ciudadana, incluyendo también a las milicias (Mayorca, 2011a).

Como se ha señalado (Mayorca, 2011a), esto contradice la ley del servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional, en la cual se establece que el trabajo policial es de carácter civil y profesional. Además, se violan recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que propone que la seguridad ciudadana debe estar en manos de civiles. En este sentido, existe preocupación sobre un incremento en la violación de los derechos humanos así como la creciente tendencia a politizar el asunto, lo cual ha llevado al debilitamiento cada vez mayor de la actuación de

las policías municipales y estatales. Por el contrario, las buenas prácticas en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe indican que deberían reforzarse las instancias locales, por ser éstas los ámbitos que requieren fortalecerse en el tratamiento de la inseguridad. Por tanto, se estima que la centralización y militarización crecientes producirán, más bien, efectos negativos.

El avance de la presencia militar en áreas civiles no se circunscribe al problema de la inseguridad ciudadana. Es notorio el que ha tenido en cuanto a la problemática del narcotráfico. Por ejemplo, la Oficina Nacional Antidrogas planteó en el Plan nacional antidrogas 2009-2013 (Mayorca, 2010c) la adquisición de cincuenta y cuatro aviones chinos y rusos para combatir el tráfico de drogas, que serán tripulados por miembros de la fuerza aérea. A China se le compraría también un sistema de radares que pretende mayor control, pues según este documento oficial 15% de la droga producida en Colombia pasa por el país. Además, se incrementaron las actuaciones de la Guardia Nacional y el Ejército en relación con el narcotráfico, lo cual ha significado el debilitamiento de instancias civiles como la policía judicial.

Según el informe anual 2010 sobre Control y Estrategia Internacional Antinarcóticos presentado por el Departamento de Estado de Estados Unidos (*El Universal*, 2 de marzo de 2010), el tráfico de drogas en Venezuela aumentó considerablemente desde 2009; el informe señala además que existe un ambiente “permisivo y corrupto” que hace que el país se haya convertido en una de las rutas más utilizadas para el tráfico desde Sudamérica hacia Estados Unidos, por Centroamérica, y hacia Europa, vía África. Lo anterior fue confirmado por la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes de la Organización de las Naciones Unidas en su informe 2010 (Theis, 2011), en el que aseguró que Venezuela es uno de los principales países de tránsito de cocaína hacia Europa, mucha de la cual pasa a través de África occidental. Sin embargo, según cifras oficiales, en 2010 la cantidad de drogas decomisadas se incrementó aproximadamente 11%, al llegar a 63,6 toneladas (Mayorca, 2011b),

aun cuando para los expertos esto no significa un mayor control, pues como lo indican los informes citados el tránsito por Venezuela está aumentando.

En octubre de 2010, se reformó la legislación antidrogas. Uno de los puntos centrales de la reforma es que los bienes decomisados serán entregados de inmediato al gobierno, sin que medie un juicio. La ex presidenta de lo que fue la Comisión Nacional contra el Uso Ilícito de las Drogas, hoy en día la Oficina Nacional Antidrogas (ONA), dijo (Mayorca, 2010b) que esta organización pasa a contar con un presupuesto mayor que el de varios ministerios, manejado en una forma nada transparente. Además, señaló que quien más se fortalece con las nuevas normas es la Guardia Nacional, profundizando la militarización de estas instancias, pues en la actualidad la ONA es dirigida por un general de esta fuerza. La ONA tiene ahora un papel más importante en la parte de investigación que el órgano civil, el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC). Por último, advirtió también que se había detectado una mayor presencia de los carteles mexicanos, especialmente del de Sinaloa, lo cual lleva a la conclusión del probable incremento de la violencia que se genera alrededor de este negocio.

### 3. CONCLUSIÓN Y PERSPECTIVAS 2011

En conclusión, las prácticas actuales en los sectores de seguridad y defensa están debilitando la gobernabilidad democrática en el país por tres razones fundamentales. Primera, debido al incremento en la *desinstitucionalización* del Estado, otorgándole a los militares un papel cada vez mayor, produciéndose una especie de tutela sobre todos los aspectos de la vida del país. Han asumido una cuota importante en la conducción de las políticas públicas y, aparte de lo señalado, un ejemplo más reciente fue la respuesta a la emergencia nacional causada por las lluvias a finales de 2010. En noviembre se creó una Comisión Presidencial para la Emergencia, que incluía al vicepresidente y cinco ministros civiles,

reemplazada el 17 de enero de 2011 por ochenta y nueve militares, según una resolución del Ministerio de la Defensa aparecida en la *Gaceta Oficial* 39595.

A esto se suma que el 28 de diciembre de 2010 el presidente Chávez decretó la creación de diez distritos militares<sup>7</sup>, contemplados en la reforma de la ley orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana de 2008, con la finalidad de atender situaciones “especiales”. Lo que llama la atención es que la mayoría están ubicados en las zonas fronterizas donde los gobernadores son de oposición. Por tanto, esta reforma se ha interpretado como una nueva manera de desestimar el proceso de descentralización y restarle poder a los gobiernos estatales y locales. De igual forma, se ha considerado (Da Corte, 2010) como una estrategia del presidente Chávez para dividir a los mandos y debilitar el liderazgo dentro de la Fanb.

El segundo aspecto es la presencia de grupos armados no-estatales. Son grupos paramilitares, fundamentalmente urbanos, que se identifican ideológicamente con el gobierno y que son tolerados por éste. En algunas zonas populares de Caracas se han constituido, inclusive, en la autoridad. El temor es el papel que puedan tener en el futuro proceso político del país, pues tienen autonomía y poder para actuar, especialmente en función de las crecientes divisiones internas del oficialismo. Uno de los problemas es la mayor utilización de armas de guerra (fusiles, granadas y bombas lacrimógenas), en manos de algunos de estos grupos, usadas para confrontar abiertamente a distintas manifestaciones opositoras. Un elemento que preocupa (Echeverría, 2010) es que hay evidencias de que un número considerable de activistas que han formado parte de este tipo de grupos, muy ideologizados, han pasado a ser incorporados a la PNB.

El tercer problema es que desde el gobierno, pese al discurso de reforma y renovación del sector seguridad, en la práctica predomina una concepción tradicional del manejo de este problema: represión, incremento de fuerzas y operativos especiales. Son escasas las estrategias de

prevención utilizadas y no existe una verdadera perspectiva integral de la seguridad. Esta situación ha llevado también al incremento considerable de la privatización de la seguridad. En función de ello, ante la agudización de la violencia e inseguridad, el Laboratorio de Ciencias Sociales (en Provea, 2009) ha propuesto que se aborde esta problemática a partir de tres niveles interrelacionados:

- ♦ *Estructural profundo*, en el que existen seis condicionantes fundamentales: 1) aumento de la desigualdad urbana; 2) desigualdad de la educación; 3) incremento del desempleo; 4) aumento de las aspiraciones; 5) cambios en el núcleo familiar; y 6) pérdida de la importancia de la religión como factor de control social.
- ♦ *Estructural medio*, en el cual se encuentran aspectos como la segregación y la densidad urbana, el mercado y tráfico de drogas, así como una cultura patriarcal y machista.
- ♦ *Factores microsociales*, que se encuentran en el individuo y generan actitudes violentas: 1) aumento de la posesión de armas de fuego; 2) consumo excesivo de alcohol y drogas; 3) un elemento subjetivo que es la incapacidad de darle expresión verbal a los sentimientos: está molesto, no habla, dispara.

En relación con lo que podría esperarse en 2011 en los ámbitos internacional y doméstico, cabe señalar que, en cuanto al primero, las acciones del CDS y de la Unasur en general en los próximos años (2011-2012) determinarán la viabilidad de desarrollar iniciativas que permitan poner en práctica esquemas de cooperación en seguridad regional. No obstante, pese a los adelantos del CDS, las tendencias de 2010 mostraron el predominio de las instancias bilaterales: los acercamientos entre Colombia y Ecuador, y Colombia y Venezuela, son ejemplo de ello (Cardozo, 2011). En este escenario, cada vez parece más lejano un acuerdo respecto a una agenda hemisférica.

En el CDS se ha privilegiado el asunto de las medidas de confianza, que se constituyó en el eje principal de la cooperación regional en seguridad

y defensa. Sin embargo, en el caso venezolano, sus acciones están centradas en las tradicionales perspectivas orientadas hacia el nacionalismo y la defensa de la soberanía. En función de ello, es poco probable que el presidente Chávez se acoja a un plan para desarrollar estas medidas de confianza mutua, ya que la actual elite política-militar se orienta por una visión eminentemente militarista que busca, a contracorriente de la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños, un control militar sobre las instancias civiles. Tal como se vio, está en marcha una estrategia para una creciente militarización de la sociedad.

Como se ha señalado, esto responde a la visión del actual gobierno centrada en la perspectiva tradicional de la seguridad nacional. En función de ello, la llamada “radicalización” del proyecto socialista ha apelado a una mayor presencia militar. La adquisición de armas, el entrenamiento de los milicianos y las paradas militares, que transmiten obligatoriamente todos los medios de comunicación, tienen el objetivo de difundir, nacional e internacionalmente, el mensaje de que hay un poder militar que se utilizará para defender la revolución y al presidente Chávez de las que se perciben como amenazas internas y externas. En 2010 se instauró, incluso, el día de la Milicia Bolivariana, del pueblo en armas y la revolución de abril, para conmemorar el regreso del presidente al poder el 13 de abril de 2002; y desde años anteriores se festeja el 4 de febrero, en conmemoración de su intento de golpe de Estado de 1992.

Las posibles tendencias para 2011 deben enmarcarse en la coyuntura política actual del país. Como punto fundamental, el presidente Chávez, después de doce años en el poder, está en campaña electoral para lograr su tercera reelección en diciembre de 2012, lo cual le permitiría un nuevo periodo de seis años. En caso de ser reelecto para el periodo 2013-2019, completaría veinte años en el poder. En función de este objetivo, el presidente de la república ha optado por dos estrategias.

La primera busca asegurar su permanencia en el poder mediante cambios en la legislación, especialmente por medio del papel cada vez ma-

yor que se le otorga a la Milicia Nacional Bolivariana, constituida en la práctica como su guardia pretoriana. La segunda, más política, lo ha llevado a moderar sus posiciones, nacionales e internacionales, pues especialmente en el ámbito doméstico parece haber decidido que en este momento la confrontación y la polarización no lo benefician. El indicador más importante fue el resultado en las elecciones legislativas del 26 de septiembre de 2010, cuando el oficialismo obtuvo 48% de los votos y los sectores opositores 52%. Esto confirmó la tendencia que se venía dando en los distintos procesos electorales, en los que la diferencia entre las dos tendencias se acortaba cada vez más.

Dichos resultados marcaron un hito importante. El gobierno esperaba, en gran medida por la nueva arquitectura electoral que impuso mediante su dominio del Consejo Nacional Electoral, mantener la mayoría absoluta en la nueva Asamblea Nacional. Pero esto no ocurrió, lo cual llevó a un proceso acelerado de aprobación de leyes por parte de la Asamblea que aún contaba con esa mayoría absoluta. Además, se le otorgó al presidente Chávez una nueva ley habilitante que le permite legislar hasta junio de 2012. Sin embargo, el gobierno se vio en la necesidad de tomar medidas económicas que tendrán un efecto negativo sobre el desempeño del sector de hidrocarburos durante 2011, aun cuando el aumento del precio del petróleo debido a los acontecimientos en Libia podría contribuir a aminorar esto. En diciembre se anunció una nueva devaluación, lo cual significó que en 2010 hubo dos, pues en enero ya se había hecho una.

En los primeros meses de 2011, desde la presidencia de la república se inicia un periodo más conciliador, en el cual el primer mandatario habló, inclusive, sobre la necesidad de diálogos con los sectores no-oficialistas. Se produjo una especie de repliegue de la retórica radical que venía caracterizando al gobierno. Mostró una posición más conciliadora y hasta se convocó a una reunión del Consejo Federal de Gobierno, que reunió a gobernadores y alcaldes oficialistas y de oposición; uno de los asuntos centrales trata-

dos fue la inseguridad. No obstante, el futuro de estos espacios de diálogo dependerá fundamentalmente de los vaivenes de las contiendas electorales que se desarrollarán en 2012, en las que además de presidente de la república se elegirán también gobernadores y alcaldes.

En conclusión, el presidente Chávez no tiene asegurado su triunfo en 2012, por lo que en función de su objetivo central de permanecer en el poder, es probable que durante 2011 continúe con una propuesta política moderada, aun cuando siga afianzando su poder militar, especialmente por medio de la Milicia Bolivariana. Sin embargo, la problemática de la seguridad ciudadana continuará siendo uno de sus principales desafíos. La inesperada confirmación en julio de 2011 de la enfermedad del presidente Chávez creó una situación de incertidumbre en el oficialismo y entre los sectores opositores. Hasta esa fecha, la estrategia del primer mandatario y de su gobierno fue la de proyectar una imagen de estabilidad y continuidad. Puede esperarse que dicha incertidumbre perdure en los próximos meses, hasta que se sepa con certeza si podrá continuar o no con sus planes electorales.

## REFERENCIAS

- Cardozo, Elsa. 2011. "La crisis Colombia-Ecuador-Venezuela de mayo de 2008: su huella y los retos a la cooperación regional". *Mundo Nuevo*. Año III. 5. Instituto de Altos Estudios de América Latina-Universidad Simón Bolívar, Caracas, enero-julio (en imprenta).
- Colmenares, Leopoldo. 2011. "Irán y los gobiernos izquierdistas del Alba: implicaciones para América Latina". *Mundo Nuevo* Año III. 5. Instituto de Altos Estudios de América Latina-Universidad Simón Bolívar, Caracas, enero-julio (en imprenta).
- Crespo, Carlos. 2010. "Min-Defensa formará a militares y civiles en valores socialistas". *El Nacional*. Caracas. 26 de octubre, p. 2 Nación.
- Da Corte, María Lilibeth. 2010. "Estiman que "Chávez busca debilitar mandos de la FAN"". *El Universal*. Caracas. 30 de diciembre, pp. 1-2.
- . 2011. "Makled está tirando una ráfaga vamos a ver si es efectiva o no". *El Universal*. Caracas. 7 de abril, pp. 1-2.

- Echeverría, Juan. 2010. "Inseguridad y reciclaje criminal". *El Universal*. Caracas. 20 de diciembre, pp. 3-6.
- El Nacional*. "Gastos en armas suman 30 millardos de dólares". Caracas. 22 de marzo de 2011, p. 2 Nación.
- El Nacional*. "Proyectan 17.600 homicidios para finales de año". Caracas. 31 de diciembre de 2010, p. 10 Ciudadanos Sucesos.
- El Universal*. "Exigen a Venezuela que elimine las minas terrestres". Caracas. 25 de noviembre de 2010. www.el-universal.com
- El Universal*. "AN, gobierno y Fanb deben ser de extrema izquierda". Caracas, 24 de noviembre de 2010. www.el-universal.com
- El Universal*. "Tráfico de drogas en Venezuela aumentó bruscamente en 2009". Caracas. 2 de marzo, pp. 1-2.
- Espinoza, María. 2010. "Inclusión de cubanos en la FAN va más allá de lo permitido". *El Universal*. Caracas. 23 de abril, pp. 1-5.
- Fernández, Pablo. 2010. "Reforma policial: logros 2010, desafíos 2011". *El Universal*. Caracas. 27 de diciembre, pp. 3-4.
- Gaceta Oficial*. Resolución 017621 del Ministerio de Defensa. Caracas. 24 de marzo de 2011.
- Gaceta Oficial Extraordinaria* 6020. Decreto 8.096. Caracas. 21 de marzo de 2011.
- James, Ian. 2010. "Milicia bolivariana se entrena con FAL para defender a Chávez". *El Nacional*. Caracas, 3 de mayo, p. 4 Nación.
- López, Édgar. 2011. "Sólo 9,20% de los delitos investigados terminaron en acusaciones". *El Nacional*. Caracas. 24 de marzo, p. 6 Ciudadanos.
- Lugo-Galicia, Hernán. 2011. "Baja de oficiales obligó a crear plan Express de formación". *El Nacional*. Caracas. 30 de enero, p. 4 Nación.
- . 2010. "El parlamento propone crear milicias marinas". *El Nacional*. Caracas. 1 de marzo, p. 2 Nación.
- Mayorca, Javier. 2011a. "Toda la FAN tendrá funciones de investigación penal". *El Nacional*. Caracas. 23 de marzo, p. 10 Ciudadanos Sucesos.
- . 2011b. "Incautaciones no disminuyeron flujo de drogas por Venezuela". *El Nacional*. Caracas. 9 de enero, p. 8 Ciudadanos Sucesos.
- . 2010a. "En Caracas faltarán 11.000 policías luego de la supresión de la PM". *El Nacional*. Caracas. 28 de noviembre, p. 8 Ciudadanos Sucesos.
- . 2010b. "La situación del país en materia de drogas se está poniendo caótica". *El Nacional*. Caracas. 28 de noviembre, p. 6 Nación.
- . 2010c. "Compran 54 aeronaves para combatir a narcos". *El Nacional*. Caracas. 11 de marzo, p. 8 Ciudadanos Sucesos.
- Morales, Maru y Daniela Nougues. 2010. "El Aissami: En 2010 hubo 13.894 homicidios en el país". *El Nacional*. Caracas. 9 de febrero, p. 2 Nación.
- Peñaloza, Pedro Pablo. 2011. "6 de cada 10 venezolanos sienten que el país está peor". *El Universal*. Caracas. 25 de marzo, pp. 1-2.
- Provea. 2009. "Informe anual octubre 2008-septiembre 2009". Caracas (www.derechos.org.ve).
- Rivera, Adriana y Katiuska Hernández. 2010. "Chávez: "A Henri Falcón no le queda mucho tiempo en el cargo"". *El Nacional*. Caracas. 14 de marzo, p. 5 Nación.
- Rojas, Andrés y Armando Avellaneda. 2010. "Chávez se endeuda para importar Ladas, laptops, viviendas y armas". *El Nacional*. Caracas. 26 de octubre, p. 5 Nación.
- Romero, Carlos. 2010. *La victoria electoral de Juan Manuel Santos y su impacto en las relaciones de seguridad colombo-venezolanas*. Briefing 2. Programa de Cooperación en Seguridad Regional-FES. Bogotá.
- Theis, Reyes. 2011. "Venezuela se consolida como puente para droga hacia Europa". *El Universal*. Caracas. 3 de marzo, pp. 1-5.
- . 2010. "Inversión en armas rusas superará los \$9.400 millones". *El Universal*. Caracas, 6 de abril, pp. 1-6.
- Tulchin, Joseph. 2010. *La política y los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina*. Policy Paper 29. Programa de Cooperación en Seguridad Regional-FES. Bogotá.
- Yopo, Boris. 2010. *La nueva Estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos*. Briefing 3. Programa de Cooperación en Seguridad Regional-FES, Bogotá.

#### Notas

- 1 Panel de discusión "Emerging South American Defense Council", Washington, 20 de septiembre. Organizado por el Washington Office on Latin America (WOLA) y la Fundación Friedrich Ebert.
- 2 Se ha señalado ampliamente que en el referéndum aprobatorio de la propuesta presidencial para la reforma de la Constitución de 1999, realizado en diciembre de 2007, fue fundamental el papel que tuvo la fuerza armada para que se respetaran los resultados que le otorgó una victoria a la oposición con una diferencia de aproximadamente 1% de los votos.
- 3 En abril de 2010 se anunció la creación de estos grupos conformados por estudiantes de educación secundaria, cuyo objetivo es adelantar programas de "comunicación popular revolucionaria". Lo que ha causado preocupación es, justamente, la identidad bélica que han asumido.
- 4 Se estima (Lugo-Galicia, 2011) que mientras en 2010 en la Fanb había 140.000 funcionarios (altos oficiales, soldados y personal civil) en 2008 eran 160.000.

- 5 En Venezuela no existe acceso a este tipo de información debido a las crecientes restricciones del gobierno a la información pública. Sin embargo, según algunas fuentes (*El Nacional*. 22 de marzo de 2011) se calcula que el país ha destinado aproximadamente \$30 mil millones de dólares a gastos militares.
- 6 Esto se dio en el marco de la gira presidencial del 13 al 24 de octubre, cuando visitó Rusia, Bielorrusia, Ucrania, Irán, Siria, Libia y Portugal, y durante la cual se firmaron sesenta y nueve acuerdos relacionados con petróleo, construcción de viviendas, adquisición de computadoras y vehículos, así como de armamento.
- 7 Ubicados en La Guajira, el sur del lago de Maracaibo, norte de Táchira, El Nula, Orichuna Arauca, El Yagual Arauca, Altagracia del Orituco, Barrancas del Orinoco, Los Pijiguaos y Güiria.

## PARTE II

# CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA

---





# EL CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA CENTRAL: ACTUALIZACIÓN MAPEO 2009-2010

---

ANA YANCY ESPINOZA / JAVIER MELÉNDEZ

## INTRODUCCIÓN. EL RETO REGIONAL FRENTE A LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

Por sus características intrínsecas y por la transnacionalidad de sus actividades, el crimen organizado constituye una de las principales amenazas a la seguridad de Centroamérica. Su capacidad de permear diferentes estructuras, la clandestinidad desde la que opera y la rentabilidad de sus actividades, así como la ambigüedad y los traslapes entre lo lícito y lo ilícito, lo plantean como el principal reto por superar. Tiene además un impacto directo en la seguridad y en el incremento de la criminalidad, importantes consecuencias para el Estado de derecho y su estabilidad, impide el fortalecimiento de los regímenes democráticos y las capacidades de gobernabilidad, y le niega las posibilidades de desarrollo a sociedades enteras.

La discusión sobre el incremento de los casos de corrupción, el aumento de la impunidad y las sospechas crecientes sobre la infiltración del crimen organizado en el sistema político mediante el financiamiento a una de las bases de las estructuras democráticas, los partidos políticos, entre otros, se han convertido en un lugar común en los países de la región e indican algunos de los

espacios en los que las actividades ilícitas transnacionales se están insertando, llegando incluso a ser omnipresentes.

Todo lo anterior muestra la vulnerabilidad de los Estados centroamericanos ante este flagelo y se afianza en las condiciones generales de carencias, subdesarrollo, pobreza e iniquidad. En las circunstancias específicas de los países, es patente la necesidad de contar con recursos humanos preparados, de la creación de capacidades y uso de la tecnología como apoyo permanente al ejercicio del control, así como la importancia de avanzar en las funciones de inteligencia en cada país y de hacer esfuerzos regionales permanentes.

La realidad centroamericana está determinada por su posición geográfica. El ser el puente entre el norte y el sur del continente, entre México y Colombia, hace que el istmo se encuentre en el radio de acción de los principales productores de cocaína del mundo (Colombia, Perú y Bolivia), entre los principales productores regionales de opio (Colombia y México), y a un tiro del mayor mercado de consumidores del mundo: Estados Unidos. Desde hace unos años, esta condición les está dando a los países de Centroamérica un

rol protagónico, pues los ha ido constituyendo en actores de primer orden en la proliferación de las actividades del crimen organizado, al convertirlos en zona de tránsito, almacenaje y distribución de mercancías ilícitas. A esto se suman los nexos que se establecen entre diferentes actividades ilegales y la generación de redes ágiles y eficientes, que exponen a los Estados como su antítesis. Es impensable no vincular el tráfico de armas con el contrabando de drogas, así como la tendencia a que la gestión de estas actividades se haga utilizando las mismas redes, rutas y, en lo posible, los mismos *modus operandi*.

¿Qué factores facilitan estos procesos? La porosidad fronteriza y la imposibilidad de controlar efectivamente amplios sectores del territorio nacional, sobre todo en zonas costeras y de frontera; la ausencia de procedimientos uniformes entre países y de procesos de colaboración permanentes; la falta de unidades de inteligencia nacional/regional que permitan identificar las carencias y desarrollar los instrumentos y procedimientos para combatir estos flagelos. Las redes del crimen organizado aprovechan todas las debilidades o vulnerabilidades geográficas e institucionales de los países de la región.

La situación se agudiza con la proyección de la política exterior de Estados Unidos frente al tráfico de drogas, con la implementación del Plan Colombia –desde el 13 de julio de 2000, con una inversión estadounidense de aproximadamente 7.300 millones de dólares en una década–, y de la Iniciativa Mérida, marco de cooperación con México y que por necesidad ha incluido a América Central y el Caribe: a partir del 30 de junio de 2008, con una asistencia programada de 1.351 millones de dólares entre 2008 y 2010<sup>1</sup>. En ambas iniciativas el eje lo constituye la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, con renglones comunes en el apoyo al fortalecimiento de las fuerzas de seguridad policiales y militares y de los sistemas judiciales, y el desarrollo de esquemas de inteligencia en estos problemas.

La implementación de esos dos planes produce mayor presión en Centroamérica, dado que

ha generado la presencia de los principales carteles mexicanos en la subregión. Es el caso del cartel de Sinaloa en Nicaragua y Costa Rica, el del Golfo en Honduras y el de los Zetas en Guatemala, organizaciones que están tomando la “estafeta” del transporte y distribución de la droga sudamericana hacia el norte. Consecuencia directa de este desplazamiento hacia los países del istmo es la mayor cantidad de droga en la región, con los incrementos consecuentes en el consumo interno, la representación y las actividades de miembros de dichos carteles, y la proliferación de la violencia y la criminalidad vinculadas a estas actividades.

## 1. SITUACIÓN Y TENDENCIAS DEL CRIMEN ORGANIZADO EN EL ISTMO CENTROAMERICANO

Según Jeremy Haken (2011), los siguientes son los principales mercados ilícitos en el mundo, con los beneficios económicos estimados que perciben anualmente (en dólares):

1. Drogas: 320 mil millones.
2. Contrabando de mercancías: 250 mil millones.
3. Trata de personas o tráfico de seres humanos: 31.600 millones.
4. Combustible: 10.800 millones.
5. Especies de flora y fauna silvestres: 7.800 a 10.000 millones.
6. Madera: 7.000 millones.
7. Pesca: 4.200 a 9.500 millones.
8. Arte: 3.400 a 6.300 millones.
9. Oro: 2.300 millones.
10. Órganos humanos: 614 a 1.200 millones.
11. Armas pequeñas y ligeras: 300 a 1.000 millones.
12. Diamantes y piedras preciosas: 860 millones.

De esas actividades, en Centroamérica se destacan el tráfico de drogas, el de armas de fuego y municiones, la trata de personas y el tráfico

de mercancías, destacándose en esta última el robo de vehículos. No disponemos de estimados del monto de los beneficios obtenidos por esos delitos en el ámbito de la subregión; y tampoco tenemos certeza de los volúmenes reales que se movilizan. Los análisis que se están haciendo se basan principalmente en los datos estadísticos de decomisos e incautaciones.

Este artículo se enfoca en explicar las tendencias de algunas de las actividades del crimen organizado con mayor presencia en la región.

## 1.1 EL NARCOTRÁFICO

### 1.1.1 CENTROAMÉRICA ALCANZA

#### MAYOR RELEVANCIA EN LA NARCO ACTIVIDAD

El tráfico de drogas es una de las actividades del crimen organizado que ha mostrado mayor dinamismo en el mundo. De hecho, se considera que es la actividad ilícita que genera y moviliza mayor cantidad de dinero.

Pese a la reducción de los volúmenes de producción que se ha identificado en Colombia –se mantiene aproximadamente una producción anual de 600 toneladas métricas (TM)–, este país produce aún 80% de la cocaína que se refina en el mundo. Por su parte, se han señalado aumentos en la producción de pasta de coca en Perú (38%) y Bolivia (112%), que tienden a compensar la disminución en el volumen de la producción colombiana (Unodc, 2010).

Un factor importante es que mientras en décadas pasadas Centroamérica era considerada zona de tránsito para la droga que se movilizaba de sur a norte, durante el segundo quinquenio del presente siglo hubo evidencia suficiente que indica que, además de zona de tránsito, la región ahora es punto de almacenaje, distribución e, inclusive, de destino de la droga. Sin duda, esto le ha dado otra fisonomía a la situación del narcotráfico dentro de las fronteras centroamericanas.

La importancia del asunto en los países de tránsito fue puesta en perspectiva por las Nacio-

nes Unidas en el *Informe mundial sobre las drogas 2010*, al plantear que uno de los problemas derivados de este fenómeno es que en los países de tránsito hay situaciones en las que los traficantes han adquirido poder suficiente para desafiar al Estado mediante la confrontación violenta, la corrupción a alto nivel o una mezcla de ambas. Esta situación se refuerza en países que antes que ser zonas de tránsito de drogas tenían problemas relacionados con su gobernanza (Unodc, 2010).

El reporte dice que el rol preponderante alcanzado por Centroamérica como ruta de tránsito debe verse en el contexto de la dinámica flexible y cambiante de las rutas, en la que el declive del Caribe como principal ruta de la droga hacia Estados Unidos favoreció la emergencia de Centroamérica como zona de tránsito hacia el suroeste de la frontera estadounidense. Desde luego, los carteles mexicanos tienen un papel central en este contexto.

Hoy en día, unas 200 toneladas métricas de cocaína transitan por América Central y México, y dejan unos 6 mil millones de dólares a los carteles regionales. Como resultado, los que controlan las porciones de la frontera con México por las que pasa la mayor parte de las drogas han ganado riqueza y poder similar a los obtenidos por los carteles colombianos en la época de su apogeo (Unodc, 2010: 237).

Además de una institucionalidad generalmente débil en los países la región y de los desafíos de tener más y mejor presencia estatal en vastas zonas fronterizas, las autoridades policiales mencionan los riesgos que en materia del flujo ilegal de drogas, personas y armas representa la figura del CA-4<sup>2</sup>, un acuerdo firmado el 11 de mayo de 2000 entre El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, que permite facilitar operativamente el paso entre las fronteras de los cuatro países. El acuerdo promueve la homogeneización de los procesos de modernización de fronteras para agilizar trámites de paso de personas, vehículos y mercadería, lo que supone la coordinación de las autoridades de policía, aduana y migración. Entre las medidas establecidas están la agilización de los procesos, la exención del pago de impuestos y el tránsito con documentos

de identidad y no con el uso exclusivo del pasaporte. No obstante, estos avances en materia de integración plantean riesgos en cuanto al control de las actividades del crimen organizado, por las vulnerabilidades intrínsecas de la apertura en un contexto en el que aun no hay suficientes capacidades técnicas y operativas para el control de las fronteras<sup>3</sup>. En función de estos acuerdos los controles se reducen y el tránsito de mercancías y personas tiende a facilitarse, ventajas que se trasladan también al campo del movimiento de ilícitos.

El 3 de marzo de 2011, el Departamento de Estado envió al Congreso de Estados Unidos el informe anual Estrategia internacional para el control de drogas, en el que se identifican los veinte países de mayor producción y tránsito de drogas y de blanqueo de activos, entre los que aparecen Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Cinco países de la región, de los siete que la conforman, comparten el escenario con los principales productores de droga del mundo. Desde una perspectiva más amplia, del listado total de “esos veinte”, 75% de los países pertenecen al sistema interamericano<sup>4</sup>.

### 1.1.2 LAS DROGAS QUE CIRCULAN

La reducción en la producción de pasta de coca en la región andina (Unodc, 2009) y la relativa poca cantidad de heroína que circula en el istmo permitirían asumir que las cantidades de las drogas que transitan por Centroamérica serían menores. No obstante, la aparición de nuevos actores, como los carteles mexicanos, ha generado una mayor movilización de drogas desde el sur, a lo que se suman nuevas amenazas debido al ingreso creciente de precursores químicos como la efedrina y la seudofedrina, indispensables para la producción de drogas sintéticas, por lo que se asume una mayor producción de estas. De hecho, en Nicaragua se dismantelaron laboratorios clandestinos de drogas sintéticas en 2009 y 2011; y en Honduras de drogas sintéticas en 2008, y de cocaína durante 2011.

Guatemala y Honduras están entre los países que informan de algún nivel de producción de drogas sintéticas. Los reportes de la Unodc señalan además un incremento bajo del consumo de este tipo de sustancias allí. Lo anterior prende una alarma con respecto a la movilización de precursores químicos, los que sirven para preparar las bases de cocaína y opio (heroína), y también aquellos utilizados en la producción de metanfetaminas y éxtasis.

Las anfetaminas y metanfetaminas y la marihuana se pueden producir prácticamente en cualquier lugar del mundo, lo que dificulta las posibilidades de medir con certeza su producción y, peor aún, su control, en tanto “democratizan” estas actividades ilícitas; lo cual no ocurre con el opio y la coca, que requieren condiciones específicas y cuya producción está monopolizada y centralizada en unos pocos países.

Como señalamos arriba, de acuerdo con los informes de Unodc, México y Colombia, fronteras externas de América Central, representan los dos principales productores de opio del continente: en 2007 produjeron 163 toneladas métricas (TM), 149 de ellas en México, país que en 2008 era considerado el tercer productor mundial, con cerca de 325 TM. En Colombia se produce, además, 80% de la pasta de coca, siendo el principal productor mundial.

Durante 2007, casi 14% (97 TM) de la cocaína incautada en el mundo se confiscó en América Central. Se presume que 80% de la droga recorre la región en su tránsito hacia los principales mercados de consumo, mientras el 20% restante transitaría exclusivamente por el Caribe. Análisis recientes mencionan también la participación de los países andinos como punto de distribución, sobre todo en la ruta hacia los países europeos, por la demanda creciente de cocaína en esa zona.

Si, como se dijo, la producción de cocaína colombiana se mantiene en alrededor de 600 toneladas métricas anuales, durante 2007 en Centroamérica se habría decomisado casi una sexta

parte de ella<sup>5</sup>. Un factor importante es que a mayores niveles de tránsito hay mayores posibilidades de que volúmenes crecientes de esas mercancías, sean drogas o armas, se queden en los países del istmo, aumentando la demanda en correspondencia con los movimientos en la oferta.

Mientras, crece también la presencia de carteles mexicanos que se encargan del tránsito y la distribución desde Centroamérica hacia Estados Unidos, lo que incide directamente en el cultivo de amapola en las zonas norte y este de Guatemala.

En la tabla 1 se ve el incremento de los volúmenes incautados. No obstante, Guatemala está en el ojo del huracán en relación con este tipo de actividad, ya que sus niveles de decomiso son muy bajos, en comparación con los otros países de la región. Conviene destacar que las cantidades presentadas sobre decomisos no permiten

deducir que en Centroamérica esté circulando menos droga: a lo sumo pueden indicar los niveles de efectividad en la incautación durante los últimos años. Un aspecto relevante a efectos de este artículo es que todas las fuentes, y en este sentido tratamos de consultar al menos tres (Unodc, Departamento de Estado y fuentes oficiales nacionales) tienen información diferente, que aun cuando en ocasiones varía por unos cuantos gramos en otras diverge en toneladas.

Por otro lado, es importante subrayar que en la región también se están movilizand o otras drogas como la heroína, derivada del opio; el *crack*, una forma pauperizada de consumir cocaína –es el subproducto de más baja calidad y su uso se concentra en poblaciones de muy bajo nivel adquisitivo, por lo que ha sido estigmatizado como una droga de las calles–. En todos los países se cultiva marihuana, que se encuentra en tres presentaciones: picadura, semillas y plantas.

TABLA 1. AMÉRICA CENTRAL: DECOMISO DE COCAÍNA, POR PAÍS, 2006-2010 (EN TONELADAS MÉTRICAS)

País	Belice <sup>^</sup>	Costa Rica <sup>+</sup>	EL Salvador	Guatemala <sup>'</sup>	Honduras <sup>'</sup>	Nicaragua <sup>'</sup>	Panamá <sup>''</sup>
2006*	0,082	22,9	0,101	0,28	2,71	9,7	36
2007	0,032	32,43**	4,1	0,711*	ND	0,013	19,4
2008	16,13	16,16	1,35	2,22*	8,5	19,5***	45,6
2009	2,8	20,87	3,8	5,86	7,3	9,8	52,3
2010	2,7	14,8	0,13	1,07	6,3	8,6	49,5

Elaboración propia con datos de las fuentes indicadas.

Fuentes:

<sup>^</sup> JICC, marzo 2011.

<sup>+</sup> ICD, Instituto Costarricense contra las Drogas. Observatorio sobre drogas; Informes anuales del Departamento de Estado, 2008, 2009, 2010, 2011. Todos los datos de 2010 son del Departamento de Estado.

<sup>'</sup> Policía Nacional, Guatemala, 2011.

<sup>'</sup> Datos de Policía Nacional Preventiva, Dirección de Investigación Criminal, Dirección Nacional Servicios Especiales de Investigación, Honduras, 2011 (para 2008 hay discrepancias con la cifra de Unodc que es de 6,5 TM).

• Las cifras de los años 2007 y 2009 fueron tomadas de los reportes mundiales de Unodc; la cifra de 2010 fue presentada por la Policía Nacional en un seminario regional sobre seguridad. Managua, 3 de marzo 2011. Integración, crimen organizado y gobernabilidad democrática.

<sup>''</sup> Datos obtenidos de Siec (que discrepan de los presentados por Unodc que para 2007 reporta 60 TM y para 2008, 51TM).

\* Las cifras de 2006 y las otras marcadas con \* son de Unodc ([www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2010/allseizures.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2010/allseizures.pdf)).

\*\* Las cifras reportadas por el Instituto Costarricense contra las Drogas (ICD) tienen mayor cercanía con las de Unodc que las del Departamento de Estado, que para ese año reporta 27 TM, lo que indica 5,7 TM menos que las otras fuentes.

\*\*\* La cantidad provista por la Policía Nacional de Nicaragua para 2008, en relación con la incautación de cocaína, varía en 4,4 TM (ellos reportan 15,1 TM en relación con el reporte de Unodc). Esto muestra la fragilidad de las estadísticas. De igual forma, el volumen referido durante 2010 pasa de 8,6, según la Policía Nacional, a 17,5 TM, según el Departamento de Estado.

“El mercado de *cannabis* es el mayor mercado de drogas ilícitas en cuanto a superficie cultivada, volumen de la producción y número de consumidores en el mundo” (Unodc, 2009).

Por último están los precursores químicos como la efedrina y la seudofedrina, ampliamente utilizados como componentes en medicinas antigripales, y sus productos, las drogas sintéticas como las anfetaminas y las metanfetaminas, entre ellas el éxtasis, que se pueden conseguir y fabricar en cualquier parte del mundo instalando laboratorios artesanales, dado que los materiales utilizados para su producción son de libre acceso.

### 1.1.3 EL TRÁFICO DE DROGAS POR PAÍS

En Belice, de 2009 a 2010 la pasta de coca decomisada pasó de 28,3 kg a 2,7 TM, lo que indica un incremento considerable y constituye además una incautación histórica en ese país, que de 2008, cuando empezó a encontrar trazas de heroína en muy poca cantidad (4 gr), pasó, según la Joint Intelligence Coordinating Center (JICC, 2011) a 682 gramos en 2009 y a 1,2 kilos en 2010. Lo importante, más allá de la cantidad incautada, es la detección de esa droga en el país.

Allí, los decomisos de marihuana procesada han sido constantes: 486 kilos en 2007; 275 en 2008; 227 en 2009; y 343 en 2010. Según información del Departamento de Estado, en 2007 se incautaron 19.003 dosis de éxtasis; no obstante, hasta 2010 las fuentes policiales reportan cantidades ínfimas de metanfetamina. Ese mismo año se decomisaron 122.000 dosis de seudofedrina y 40 toneladas métricas de precursores químicos, que se presume estaban destinados a México. Además, en puertos nacionales se retuvieron precursores que tenían por destino receptores ficticios en la zona franca de Corozal, fronteriza con México (JICC, 2011). En la tabla 2 se presentan las cantidades de drogas decomisadas entre 2008 y 2010.

Costa Rica es el segundo país centroamericano en volumen de incautaciones, después de Panamá, según la información de Unodc y el Departamento de Estado.

TABLA 2. BELICE: DECOMISO DE DROGAS, 2008-2010

Droga	2008	2009	2010
Marihuana procesada	275,5 kg	227 kg	343 kg
Crack	705 dosis	462 dosis	1.124 dosis
Cocaína	16,13 kg	28,37 kg	2.706 kg
Heroína	4 gr	682 gr	1,2 kg
Metanfetamina	0	0	2

Fuente: JICC, marzo de 2011.

Se puede señalar que cumple cierta función de “hub” pues justamente la capacidad de movilización utilizando rutas marítimas le ubican como el punto más alejado donde se puede trasladar droga en cantidades económicamente rentables y utilizando lanchas rápidas acondicionadas; por tal razón, se percibe que el país se ha convertido en una gran bodega de droga<sup>6</sup>.

Allí la droga se traslada a otras embarcaciones marítimas para que continúe su ruta al norte; y otros cargamentos se llevan a tierra, se embodegan y luego se trasladan por otros medios de transporte y rutas.

En el caso costarricense y según información del Departamento de Estado, la incautación de *crack* ha sido constante y progresiva: mientras en 2007 se decomisaron 119.687 dosis, en 2008 la cantidad se incrementó a 157.234; un año más tarde a 175.805; y durante 2010 se confiscaron 206.760 dosis de *crack*, subproducto de la cocaína que está ganando mucho terreno en el país.

Otra droga que cada vez tiene más presencia en el ámbito nacional es la heroína, que pasó de 17,6 kilos incautados en 2007 a 21,2 kilos en 2008, 10 en 2009 y 92 en 2010, con lo que Costa Rica se convierte en uno de los países centroamericanos con mayores confiscaciones de esta droga. Por otra parte, durante 2008 se decomisaron 3,8 millones de pastillas de seudofedrina; y en 2009 la efedrina y el éxtasis se encontraban también entre las sustancias decomisadas.

En El Salvador, durante 2008 se incautaron aproximadamente 5,8 kilos de *crack*, según el Departamento de Estado. Al año siguiente, 2009, la cantidad decomisada se redujo casi a la mitad (2,5 kilos), para aumentar de nuevo en 2010, a 5

kilos. Con la heroína hubo un fenómeno similar, al pasar la incautación de 8,5 kilos en 2008 a 5 kilos en 2009.

Los bajos niveles droga decomisada en comparación con el resto de la región hacen que las autoridades nacionales tengan la percepción de que el país no tiene un papel tan central en el tráfico de sustancias psicoactivas: análisis de la Policía Nacional Civil señalan que el fenómeno de la criminalidad organizada en general y el tráfico de drogas en particular se concentra específicamente en los pasos fronterizos.

Hasta cierto punto, Guatemala representa un enigma. Es un país “embudo” en relación con el tránsito de drogas: allí se concentran grandes cantidades y se reenvían hacia México y Estados Unidos. Al mismo tiempo, es el que menores cantidades de cocaína decomisa en relación con los otros del área. Según informes del Departamento de Estado, por allí transitan unas 400 toneladas métricas hacia el principal mercado de consumo. Además, Guatemala es el único país del istmo que produce opio; en 2008 se incautaron 9 kilos de heroína; en 2009 fueron 950 gramos, cantidad que subió a 20,86 kilos en 2010. De igual forma, en 2008 se retuvieron un millón de pastillas de pseudoefedrina y en 2009 11,8 TM de dicha sustancia; y durante 2010 se decomisaron 1,5 millones de pastillas<sup>7</sup>.

Honduras reporta una situación de atención. Primero, se considera que por este país pasa al menos la mitad de la droga que transita hacia el norte, unas 200 TM. Además, hacia allí se está movilizandando una mayor actividad del narcotráfico; ha habido una tendencia sostenida de detección e incautación de precursores químicos, lo que alerta sobre la producción de drogas sintéticas. Recientemente, por ejemplo, se desmanteló en Omoa, municipio ubicado frente a las costas del Caribe, un laboratorio clandestino para la elaboración de cocaína.

En ese país se incautaron 3,2 TM de pseudoefedrina en 2007, 3,5 millones de píldoras y 5 TM de otros precursores químicos en 2008, 2,8 millones de cápsulas de pseudoefedrina en 2009, y casi 30

millones de píldoras y 12 kilos de pseudoefedrina en 2010. También ha habido decomisos de crack: sólo en 2010 se retuvieron 2.704 dosis y se reportó el decomiso de 19,6 kilos de heroína en 2008, y 13 onzas y 60 cápsulas un año después.

En Nicaragua, por su parte, se decomisaron 52,8 kilos de heroína en 2008, cantidad que se redujo a la décima parte (5 kilos) en 2009; esos mismos años se incautaron 18.000 dosis individuales y 372 kilos de pseudoefedrina, respectivamente. No obstante, en 2010, en un municipio cercano a Managua y casi frente a las costas del océano Pacífico, se desmanteló un laboratorio de producción de drogas sintéticas y se decomisaron anfetaminas en presentaciones de 56 kilos y 250 mil tabletas, y otros precursores químicos, como el ácido sulfúrico.

Panamá se ha destacado por sus incautaciones considerables de cocaína, ocupando el primer lugar regional en este rubro. Los volúmenes de crack son altos también, al igual que la cantidad de heroína documentada en decomisos (véase la tabla 3).

Informes del Departamento de Estado reportaron decomisos por 17 kilos de heroína durante 2008, dato que contrasta con la información

TABLA 3. DROGAS INCAUTADAS POR AUTORIDADES PANAMEÑAS, SEGÚN TIPO Y PESO, 2002-2009

Año	Total (kilos)	Tipo de droga				
		Marihuana	Cocaína	Crack	Heroína	Éxtasis
2002	7.612	2.338	5.050	3,8	219	1,1
2003	10.590	833	9.596	4	156	1
2004	4.491	1.133	3.294	4	60	0
2005	8.494	1.391	7.077	4	21	0,88
2006	7.779	6.415	1.243	0	121	0,2
2007	25.777	6.209	19.417	91	60	0,10
2008	48.668	2.737	45.617	199	115	0,2
2009	54.359	1.770	52.306	193	90	0,10
Total	167.770	22.826	143.600	498,8	842	3,58

Fuente: elaborado por el Siec, con base en información suministrada por la PTJ, Dirección General de Aduanas, y la Selección de Sustancias Controladas, Servicios de Criminalística del Ministerio Público.

disponible en el Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales (Siec), el cual destaca que la incautación de heroína se ha mantenido alta: 121,7 kilos en 2006, que se redujeron casi a la mitad en 2007 (60,8 kilos) y se incrementaron de nuevo en 2008, a 115,2, descendiendo a 90,6 kilos en 2009. El decomiso de éxtasis, por su parte, ha sido mínimo.

En la región se tiende a relacionar las condiciones de pobreza en Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, la iniquidad creciente en Costa Rica y Panamá, y los altos niveles de desempleo, con el incremento considerable de la violencia social y de la criminalidad. La sumatoria de estas condiciones convierte a Centroamérica en terreno fértil para la proliferación de las múltiples manifestaciones del crimen organizado, entre las más reconocidas, el tráfico de drogas, de armas de fuego y de municiones, el blanqueo de capitales, las migraciones ilegales y la trata de personas.

## 1.2 TRÁFICO DE ARMAS

### EN EL ISTMO CENTROAMERICANO

Durante muchos años, el tráfico de armas se explicó como producto de los conflictos armados existentes en Latinoamérica: al norte de Centroamérica la confrontación armada en Chiapas, México, y al sur el histórico conflicto colombiano. En la actualidad, en Colombia aún hay una situación de conflicto, aun cuando su intensidad se ha reducido; las fuerzas insurgentes parecen estar debilitadas y la dinámica de los últimos años indica que la confrontación armada se está transformando: varios grupos de rehenes fueron liberados y algunos jefes importantes de la guerrilla han sido abatidos. México, por su parte, atraviesa una gran ola de violencia social promovida por la penetración del crimen organizado, especialmente el narcotráfico. Centroamérica, por otro lado, está experimentando el incremento constante de su situación de violencia, asociada en parte a la cada vez mayor presencia de bandas criminales vinculadas con los carteles mexicanos.

### 1.2.1 FORMAS DE MOVILIZACIÓN DEL TRÁFICO DE ARMAS

#### ♦ Forma 1

Remanentes de armas de los conflictos centroamericanos movilizados para abastecer a grupos insurgentes. Los *bolsones* o *buzones de armas*, ocultados durante la época de los conflictos en la región, empezaron a transitar desde finales de los ochenta y en los noventa hacia zonas en conflicto. Centroamérica era el pasadizo de armas que fluían hacia México y Colombia, la región como punto de origen y zona de tránsito en su trasiego.

#### ♦ Forma 2

Intercambio de drogas por armas de fuego, drogas como medio de pago, modalidad que comenzó a finales de los noventa y principios de este siglo, con flujos de drogas hacia el norte y de armas hacia el sur. Centroamérica es zona de destino, tránsito y almacenaje de drogas, y zona de tránsito de estas armas. Las drogas y las armas de fuego se usan como instrumentos de trueque, con diferentes modalidades de intercambio. Una dinámica que integró al conflicto colombiano fue la participación del crimen organizado en el mismo, y el uso de la droga como medio de pago para la adquisición de armamento y municiones de tipo militar: AK-47, M-16, mini Uzi, entre otras, y sus repuestos y municiones.

#### ♦ Forma 3

Participación de los carteles mexicanos en el traslado y distribución de la droga colombiana, que comienza cuando se empiezan a notar los impactos de la implementación del Plan Colombia, aproximadamente a partir de 2006-2007. Centroamérica es desde entonces cada vez más zona de destino, tránsito, almacenaje y redistribución de las drogas, específicamente las duras: cocaína y heroína. Esto coincidió con políticas de persecución del narcotráfico más agresivas y exitosas en países como Panamá y Costa Rica, que han alcanzado altos volúmenes de incautación.

Las armas de fuego acompañan el tráfico de drogas pues representan la garantía de las “entregas seguras”. Las armas decomisadas en estos



procesos protegen los cargamentos y, una vez hecha la entrega, se quedan en los países; allí prevalece la modalidad de *tráfico hormiga* de armas, que tiene impacto en toda la región. El vínculo entre diferentes actividades del crimen organizado se observa claramente en este fenómeno, en el que Centroamérica se ha convertido en zona de almacenaje (enfriamiento), redistribución y de destino de armas y drogas.

♦ Forma 4

Las armas se requieren también para abastecer a los carteles y las bandas del crimen organizado mexicano. En este contexto, la principal fuente de abastecimiento es Estados Unidos. Cálculos conservadores señalan que desde Estados Unidos hacia México se trasladan, diariamente, 2.000 armas (*El Universal*, marzo 2011); es decir a México ingresarían cada año más de 70.000, desde las zonas fronterizas de Arizona, California y Texas<sup>8</sup>, y con destino a los estados de Michoacán, Tamaulipas, Sinaloa, Sonora, Baja California y Chihuahua, principalmente.

Por otro lado, desde cuatro ciudades mexicanas se documentan desvíos de armas hacia Guatemala: Ciudad Hidalgo (estado de Chiapas), Tapachula (Chiapas), Ciudad Cuauhtémoc (Chihuahua) y Balancán (Tabasco). Entre 2007 y julio de 2010,

en México se incautaron 83.918 armas de fuego, en su mayoría largas. Mientras tanto, entre 2009 y 2010 en las fronteras de Estados Unidos se decomisaron apenas 386 armas. Lo anterior indica que los esfuerzos a ambos lados de la frontera no han sido equitativos. El asunto adquirió importancia a raíz de la muerte de dos agentes de Estados Unidos, uno de la Patrulla Fronteriza (B. Terry), el 14 de diciembre de 2010, y otro de migración y aduanas (J. Zapata), el 15 de febrero de 2011, quienes fueron asesinados con armas compradas en Texas y que ingresaron a México ilegalmente.

♦ Forma 5

Finalmente, quizás el área menos estudiada corresponde a las armas legales que pasan a la ilegalidad como producto de la negligencia, el robo o el hurto (véase la tabla 4). Esta modalidad ha concentrado poca atención, en parte porque el énfasis del control está en las mercancías que son ilegales en su origen. Así, los estudios nacionales no destacan la importancia que adquiere esta práctica de desvío en el incremento de la violencia. Esta tendencia es creciente en El Salvador y Costa Rica.

En El Salvador, por ejemplo, análisis realizados a armas decomisadas mostraron que de 12.663, 5.959, 47% del total, estaban registradas. Lo anterior señala la importancia de investigar los

TABLA 4. AMÉRICA CENTRAL: ARMAS INSCRITAS Y ARMAS INCAUTADAS POR PAÍS, 2007-2010

País	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Armas registradas	8.947	198.494	218.037	400.000	223.001	117.991	146.766
<b>Armas incautadas</b>							
2007	ND	ND	4.410	957	6.014	ND	1.673
2008	194	3.799	3.393	1.056	5.169	ND	1.886
2009	191	5.039	2.123	1.287	6.835*	ND	2.031
2010	134	4.105	407 <sup>+</sup>		853	ND	467 <sup>^</sup>

Fuentes: armas incautadas: Belice: Joint Intelligence Coordinating Center (JICC), 2011; Costa Rica: Dirección General de Armamento, Ministerio de Seguridad Pública, 2011; El Salvador: Policía Nacional Civil (PNC), 2010; Guatemala, Policía Nacional Civil (PNC), 2011; Honduras: Policía Nacional Preventiva (PNP) y Dirección General de Investigación Criminal (DGIC), 2011; Nicaragua: Dirección de Armas, Explosivos y Municiones (Daem), 2009; Panamá: Sistema Integrado de Estadísticas Criminales (Siec), 2010.

\* Para 2009 y 2010, cifras parciales, corresponden sólo a las de DGIC, Honduras. Recopiladas por Reina Rivera (2010).

+ Cifras parciales primer trimestre de 2010, Dina Martínez, Investigadora.

^ Cifras del primer trimestre de 2010, Siec.

desvíos hacia la ilegalidad y la necesidad de mejorar los controles sobre los propietarios de armas (Policía Nacional Civil, El Salvador, julio 2010).

América Central se está viendo sumamente afectada por la proliferación de armas, que promueve la violencia y el incremento del crimen y a la que contribuyen los procesos de su adquisición legal y su falta de regulación y control, así como su tráfico ilícito. Es importante destacar que aun cuando los gobiernos están más preocupados por las armas producto del contrabando que por las que son adquiridas legalmente, sus efectos no discriminan en función de su origen.

Alrededor de 80% de los hechos de violencia que se producen en la región tienen en común la presencia de armas de fuego. En cuanto a los homicidios, por ejemplo, 77% tiene un arma de fuego como instrumento perpetrador del delito. Las tasas de homicidios se han disparado al alza (véase la tabla 5); en un círculo vicioso, las armas de fuego se están incrementando como producto del aumento de la criminalidad común, el crimen organizado y la creciente violencia social e interpersonal, en respuesta al deterioro de la seguridad y el sentimiento de vulnerabilidad que crece en la población. Otro factor determinante para entender el impacto social de las armas de fuego en Centroamérica es que 90% de las víctimas son hombres y 50% personas jóvenes, menores de 35 años de edad (Espinoza, 2010).

### 1.3 TRATA DE PERSONAS

De forma generalizada se asume que la trata de personas está vinculada directamente a la ex-

plotación sexual de quienes son víctimas de esta actividad criminal, que se supone afecta sobre todo a mujeres jóvenes, niños y niñas. No obstante, según información de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), cada vez son más frecuentes los informes de casos de hombres que caen en este tipo de redes.

Lo anterior indica que el tráfico de personas afectará a los grupos étnicos y de género en función de la actividad en la cual estén obligados a participar, de manera que las mujeres y los niños estarán más vinculados a la explotación sexual y los hombres a otros tipos de explotación laboral. Una característica común de las víctimas es su “nivel de utilidad”, por lo que predominan, además de infantes, personas muy jóvenes y en edad productiva. “Aproximadamente el 50% de los casos refieren a victimización de trata con fines laborales: actividades agrícolas, labores domésticas, entre otras; se indica que en la mayoría de los casos la explotación sexual está presente”. El 60% de las afectadas por la trata de personas son mujeres; y 90% de la población traficada es adulta (Center for Strategic and International Studies, 2009).

Las modalidades principales son la explotación sexual, la laboral y la servidumbre doméstica, así como la mendicidad y la realización de tareas para redes del crimen organizado y bandas delictivas. Estudios de casos de trata hacia Estados Unidos muestran a El Salvador y Honduras como los países centroamericanos de origen en donde se documenta mayor cantidad de personas en esa condición.

La trata o tráfico de seres humanos está afectando a personas que se movilizan para huir de

TABLA 5. TASAS DE HOMICIDIO POR CADA 100.000 HABITANTES EN AMÉRICA CENTRAL, 2010

País	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Tasa de homicidio	40	10,6	64	46	77,5	13,3	21,7
Cantidad de muertes	132	486	3.985	6.292	6.239	766	738

Fuentes: Belice: Departamento de Estado; Costa Rica: Poder Judicial, Departamento de Planificación, la información corresponde al año 2009; El Salvador: Policía Nacional Civil, 2011; Honduras: Observatorio de la Violencia, 2011; Nicaragua: Policía Nacional Civil, 2011; Guatemala: Policía Nacional Civil.

escenarios de conflicto o en busca de mejoras en sus condiciones y calidad de vida. Los procesos migratorios se orientan en general hacia el norte: Estados Unidos, Canadá y Europa occidental. Al mismo tiempo, en Centroamérica se identifican cada vez con más frecuencia movimientos migratorios ilegales hacia la región, procedentes de República Dominicana, Colombia e, incluso, de algunos países de África y Asia, que también se mueven hacia Estados Unidos.

Según los reportes anuales del Departamento de Estado, entre 2008 y 2010 los países centroamericanos constituyeron fuente, área de tránsito y lugar de destino del tráfico de personas con fines de explotación sexual y laboral; en este último se excluye a Nicaragua.

Las condiciones de pobreza de la región fuerzan a las personas a migrar en busca de trabajos y a aceptar contratos laborales que resultan ser ficticios, lo que las convierte en víctimas de explotación sexual y laboral, como suele reportarse en El Salvador, Honduras y Nicaragua, en procesos domésticos de movilización de zonas rurales a áreas urbanas.

Otro tipo de tráfico se orienta a proveer de mano de obra para actividades domésticas, de la industria pesquera, agrícola y de la construcción, en condiciones de explotación iguales para nacionales y extranjeros. Hay también casos de explotación que conciernen a población indígena guatemalteca, especialmente vulnerable a este tipo de situaciones. Aquí se encuentra la polémica situación de las adopciones legales que han generado toda una industria legal e ilegal alrededor de los procesos de adopción. El Estado guatemalteco funciona con una figura legal que permite las adopciones legales internacionales en condiciones irregulares –con base en la ley reguladora de tramitación notarial de asuntos de jurisdicción voluntaria–, lo cual ha facilitado la procreación con el objeto de dar a los infantes en adopción, así como los secuestros y hasta la adquisición de menores por la vía del robo o el engaño. En Guatemala, y ante la vista del público, es común observar en hoteles prestigiosos filas de personas con bebés en bra-

zos, en procesos de adopción de este tipo (Unicef, 2007). También se ha detectado la explotación con fines de mendicidad, sobre todo en la zona fronteriza con México.

En el caso de Belice, por ejemplo, la explotación sexual infantil es incluso alentada por las familias, como medio de mejorar la condición económica del núcleo. Una situación similar sucede en Panamá, donde este tipo de práctica sexual es común también en zonas rurales, en las que la mayor parte de las víctimas son mujeres y menores de edad panameños.

A lo largo de la región también se han detectado situaciones de turismo sexual infantil, vinculadas a zonas de alta afluencia turística, como Guanacaste, Puntarenas, Limón y San José, en Costa Rica; Antigua y la región del lago Atitlán, en Guatemala; las Islas de la Bahía, en Honduras; Managua, Granada, Estelí y San Juan del Sur, en Nicaragua; y Ciudad de Panamá y Colón, en Panamá. ¿De dónde se nutre esta actividad? De turistas de Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Italia y Suecia. Nuevamente una dinámica norte-sur, en la que la demanda es generada por personas provenientes de países desarrollados y la oferta la suplen necesitados de países del sur.

Aun cuando, como se dijo, la población masculina no está exenta de ser víctima de este tipo de actividad ilícita, la mayor parte de los casos suceden a mujeres y menores de edad. Otro aspecto importante es la carencia de información y de datos estadísticos comprensivos que permitan analizar cuantitativa y cualitativamente el fenómeno.

Por otra parte, en relación con este tipo de actividades, en las que los parámetros son difusos, con gran frecuencia hay mucha ambigüedad. Por un lado, la migración ilegal tiene riesgos enormes de convertirse en tráfico de seres humanos, a pesar de que muchas personas deciden correr esos riesgos por las condiciones de necesidad y carencia que las impulsan a buscar nuevas oportunidades lejos de sus países de origen. Por otro, la migración que en principio parece legal, hacia

países donde los niveles de vida son más altos, también puede poner a las personas en situaciones riesgosas. Al respecto, aun cuando no es una situación generalizada, hay quienes se trasladan a otro país después de firmar contratos y con la promesa de trabajo legal, y una vez llegan al país de destino son obligados a ingresar a redes de diferentes formas de explotación laboral y sexual y de negación de acceso al sistema legal, pasando incluso por la retención de sus documentos personales. Muchas de estas situaciones se vinculan con acciones socialmente aceptadas en niveles poblacionales donde no hay la educación y la sensibilización necesarias para entender que se está dando una violación a los derechos humanos y se están transgrediendo las leyes. Además, existe un sector productivo que, siendo legal, se sirve de estas prácticas, como es el caso de los servicios turísticos, por ejemplo.

En la región aún no se reportan, al menos en la información revisada, situaciones como la que se presentó en México, donde migrantes ilegales fueron sometidos por redes del crimen organizado para cumplir diferentes tareas en la cadena de producción y distribución de drogas y armas, incluso en labores de *sicariato*. Tampoco ha habido casos como el de los setenta y dos migrantes ilegales provenientes de Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Honduras, que fueron secuestrados y asesinados en Tamaulipas, y que luego fueron encontrados en una “narcofosa”.

#### 1.4 LEGITIMACIÓN DE CAPITALS

Según el Departamento de Estado, en 2007 Belice, Costa Rica, Guatemala y Panamá estaban en la lista de los principales países donde se detectaban importantes actividades de blanqueo de capitales y presencia del crimen organizado. En el último informe, presentado en marzo de 2010, a esa lista se añadieron Honduras y Nicaragua, lo que indica que en la región la problemática se estaría agudizando.

Panamá es el principal centro financiero del istmo y tiene un desarrollo considerable en co-

municaciones e infraestructura, al albergar la segunda zona franca más importante del mundo. Además, dispone de un sistema bancario de gran importancia, que lo convierte en punto medular de la actividad de legitimación de capitales, pues esas mismas características lo hacen vulnerable a esa actividad ilegal. A ello se suman las vulnerabilidades del resto de los países de la región, entre ellas:

- ♦ La proliferación de casinos y centros de juego, en principio, como atracción turística.
- ♦ La presencia de *sportbooks*, como en Costa Rica.
- ♦ El riesgo de que la debilidad de los controles en algunos países permita la instalación de estructuras financieras y bancarias ficticias y promueva la aparición de paraísos fiscales.
- ♦ En El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, se sospecha también del envío de remesas generadas en compañías informales y mediante procedimientos carentes de control.
- ♦ El formato de privilegios que brinda el CA-4, que permite a los ciudadanos de esos cuatro países moverse más fluidamente a través de las fronteras, es considerado también una vulnerabilidad, por los posibles traslados de mercancías por la vía del contrabando y otras actividades ilícitas que pueden ocurrir.
- ♦ El incremento en los niveles de corrupción.
- ♦ La legitimación de capitales ilícitos por medio del sistema bancario.
- ♦ La proliferación de actividades comerciales ficticias, el crecimiento del sector de la construcción ligado al desarrollo de infraestructura en centros comerciales y hoteles, las actividades de importación y exportación, el transporte de carga y un floreciente mercado de bienes raíces y de compra y venta de vehículos usados, entre otros.
- ♦ La debilidad del sistema judicial en la mayoría de los países.
- ♦ Las casas de cambio.

- ♦ El mantenimiento del secreto bancario en algunos países, lo que impide hacer investigaciones.

Todas esas características constituyen algunas de las razones por las que América Central se mantiene bajo análisis permanente y se convierte en blanco de señalamientos. Además, es lógico pensar que si la región es terreno del tráfico de drogas, armas y otros, es consecuente que la legitimación de capitales también sea un ingrediente que esté presente.

La falta de información estadística oficial y, sobre todo, de información de acceso público, impide hacer referencias fundamentadas en cantidades y aproximaciones comparativas que permitan ver los avances o retrocesos del fenómeno.

No obstante, llama la atención que, contrario de lo que señala el Departamento de Estado, Costa Rica, El Salvador y Guatemala han hecho grandes esfuerzos por cumplir con las disposiciones del Grupo de Acción Financiera (Gafi), parte de la estructura del Financial Action Task Force (FATF). En el Gafi, Guatemala y El Salvador pertenecen al grupo del Caribe, y Costa Rica es miembro del grupo del sur, Gafisud, del que también hace parte Panamá.

De hecho, en Costa Rica se tomaron las medidas correctivas recomendadas para superar las deficiencias identificadas en el Informe de evaluación mutua 2007, con lo que el país cumplió con los requisitos que le permitieron incorporarse al Grupo Egmont, un organismo internacional que agrupa a las unidades de inteligencia financiera (UIF) de todo el mundo para mejorar la cooperación en la lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo, así como para fomentar la aplicación de los programas nacionales en este campo.

Por otro lado, los lineamientos que señalan a los países que requieren un mejor desempeño apuntan a Nicaragua, en donde no hay una UIF y otras treinta y seis medidas no han sido contempladas o sólo han sido abordadas parcialmente, y a Honduras, donde se considera que las gestiones

realizadas son insuficientes y que mantiene su nivel de riesgo al tener anotaciones sobre treinta y siete medidas, por lo cual es objeto de un seguimiento intensificado, situación en la que incidió también la crisis política de junio de 2009.

Lo anterior es importante porque de acuerdo con las evaluaciones que verifican los niveles de cumplimiento de los Estados con respecto a las medidas planteadas por el Gafi, estos aspectos son determinantes para que los países puedan ser sujetos de crédito y de cooperación internacional. Esto además de la necesidad indudable de mantener los sistemas financieros lo menos vulnerables posible al flujo de capitales ilegales.

## 1.5 CONTRABANDO DE MERCANCÍAS

En la región también hay contrabando de todo tipo de mercancías: licor, cigarrillos, CD y DVD, aparatos electrónicos, teléfonos celulares, alimentos como el queso en El Salvador, hierro y gas licuado, entre otros. Toda mercancía es viable de ser contrabandeada en función de los costos comparados entre países o del difícil acceso a ellas debido a las regulaciones nacionales.

No disponemos de información sobre todo el tráfico de mercancías que se materializa, principalmente en zonas fronterizas. La tabla 6 presenta los datos oficiales acerca de uno de los bienes sobre los que hay información: el robo de vehículos. En palabras del subdirector del Organismo de Investigación Judicial de Costa Rica, Francisco Segura, "(...) hay dos delitos de los cuales se tiene información sin subregistro, los homicidios y el robo de vehículos (...)".<sup>9</sup>

## 2. CARACTERÍSTICAS DE LAS ACTIVIDADES DEL CRIMEN ORGANIZADO Y DEL CONTEXTO EN EL QUE OPERA EN CENTROAMÉRICA

En las páginas anteriores se describieron y analizaron las generalidades de algunas manifesta-

TABLA 6. ROBO Y HURTO DE VEHÍCULOS EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA CENTRAL, 2007-2010

Año	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
2007	ND	5.304	ND	5.534	ND	ND	ND
2008	35	6.492	ND	5.886	2.139	ND	1.054
2009	150	6.973	3.371	6.629	2.862	ND	1.001
2010	80	5.222	1.035	6.741/8.095	3.336	387	366

Fuentes: JICC, Belice, marzo de 2011; poder Judicial de Costa Rica, Departamento de Planificación con base en estadísticas del Organismo de Investigación Judicial, marzo 2011. La información de 2010 es de la Policía Nacional nicaragüense, marzo 2011.

ciones de la criminalidad organizada que afectan severamente a la región centroamericana. Las redes criminales que operan estos ilícitos son esencialmente transnacionales, con grandes niveles de flexibilidad, una capacidad asombrosa para el ejercicio de la violencia, para transformarse y movilizarse frente a las respuestas del Estado, y para aprovechar las vulnerabilidades sociales y económicas de una región entre las más desiguales del mundo. A continuación se hace un recuento sobre el contexto en que desarrollan sus actividades y sus características operativas.

## 2.1 VULNERABILIDAD INSTITUCIONAL

Las drogas, las armas de fuego ilegales, sus municiones y otras mercancías, así como los seres humanos, circulan por toda la región utilizando vías y mecanismos formales y clandestinos. Así, por ejemplo, las armas son introducidas por las aduanas y por puntos ciegos en las fronteras, situación que se facilita por la porosidad de las mismas y la escasa supervisión que ejercen las fuerzas de seguridad de los países de la región en estas áreas.

Esta situación es común a todos los países centroamericanos, que no disponen de la tecnología ni de recursos técnicos y humanos suficientes para desarrollar capacidades de combate a las actividades del crimen organizado. Tampoco se han desarrollado unidades especializadas de inteligencia para adelantarse a los avances permanentes de las actividades ilícitas.

## 2.2 RUTAS MODIFICABLES

La actividad ilícita por vía marítima se facilita debido a las extensas zonas costeras tanto en el Atlántico como en el Pacífico, y por las rutas fluviales existentes. En estas condiciones, la criminalidad organizada reconfigura continuamente sus operaciones y rutas, y tan pronto las autoridades identifican y controlan un área y las rutas que pasan por allí, las redes criminales hacen las modificaciones necesarias y, así, la gestión de búsqueda de indicios y recopilación de información debe reiniciarse. Además, las redes criminales transnacionales cuentan con un vasto apoyo logístico de miembros de las comunidades fronterizas, que proveen información actualizada y rápida sobre las movilizaciones u operaciones de las agencias de control. En estas condiciones, la capacidad que tienen de renovar rutas aventaja por lo general la capacidad estatal de detección y neutralización de sus operaciones.

## 2.3 INTERRELACIÓN ENTRE DIVERSAS ACTIVIDADES

Las armas protegen los cargamentos de droga y las drogas pagan las armas. Las personas que transitan ilegalmente en la región, como migrantes ilegales o como víctimas de la trata de personas, terminan sirviendo a intereses del crimen organizado, como sicarios, *mulas*, mendigos, etcétera. Las autoridades de la mayoría de los países del área manifiestan reiteradamente que algunas de las armas que ingresan a Centroamé-

rica cumplen funciones de seguridad para los cargamentos de drogas; y que, una vez dichos cargamentos llegan a sus destinos, se utilizan como forma de pago a los colaboradores locales y, en muchos casos, se quedan en la región. La evidencia indica que en algún momento las actividades de las redes criminales se integran en plataformas comunes desde donde se ejecutan una diversidad de actividades criminales.

## 2.4 ESTRATEGIAS GLOBALES DE MOVILIZACIÓN

En el Caribe, por ejemplo, se tienen identificadas rutas de tráfico de drogas procedentes principalmente de Colombia. Lugares como Puerto Limón (Costa Rica), Corn Island y Bluefields (en Nicaragua), La Ceiba (Honduras), los Cayos e islas de Belice, se mencionan con frecuencia y son consideradas zonas de almacenamiento o bodegaje de esas drogas. Se sabe de abastecimientos, tanto directamente desde Colombia, como mediante procedimientos de *jumper* y reabastecimiento en aguas internacionales que se realizan a lo largo de las costas ístmicas (Policía Nacional de Panamá, 2008).

En el caso del *jumper*, armas, drogas y ocasionalmente sumas importantes de dinero se introducen por medio de lanchas rápidas, un tipo de transporte acuático modificado con gran capacidad de caballaje, los denominados *eduardoños* o *lanchas tiburoneras*, utilizadas para movilizar cargamento pesado a gran velocidad. Con ellas se trasladan mercancías ilícitas entre sitios en los que se dispone de bodegas, en rutas de sur a norte que van *saltando* de un punto a otro de la costa. No se descarta que las mercancías se embodeguen para enfriar los cargamentos.

En cuanto al reabastecimiento en aguas internacionales, las embarcaciones que participan de las actividades ilícitas se desplazan hacia esas áreas, en donde son abastecidas de combustible, agua, alimentos y otros implementos por estructuras locales de pescadores y campesinos, que al parecer se involucran cada vez con mayor frecuencia en este tipo de actividad, lo que apunta

a sectores económicamente deprimidos, con actividad productiva muy vulnerable y con poco apoyo y presencia gubernamental<sup>10</sup>. El impacto de las drogas sobre la población indígena kuna yala, en Panamá, puede explicarse como parte de este fenómeno (Iepp, 2010).

En esta dinámica el pago parcial o total a los contactos locales se hace con drogas y armas, lo que incrementa la cantidad de sustancias ilegales que circula en los países de la región y lleva al aumento del consumo interno de dichas sustancias.

Las armas, las drogas y el dinero también ingresan a los países vía aérea, en aeronaves provistas por los narcotraficantes, que aterrizan en pistas ilegales, en carreteras y autopistas y en pistas privadas. Buena parte de lo que se incauta se decomisa en los aeropuertos internacionales de todos los países.

## 2.5 EL TRÁFICO HORMIGA

Es una forma versátil y menos arriesgada de movilizar mercancías ilícitas. Las personas pasan armas y drogas distribuidas en su cuerpo o pertenencias, debido a la poca vigilancia, a las posibilidades de acceso que da la porosidad fronteriza y a la cantidad de *puntos ciegos* existentes en la región –sólo en Paso Canoas, entre Costa Rica y Panamá, se han identificado entre ochenta y quinientos *puntos ciegos*–, y a las facilidades brindadas por el acuerdo CA-4, según señalan las fuerzas de seguridad de los diferentes países.

También se conoce de modalidades del *tráfico hormiga* que ingresan armas desmontadas o en partes, en forros dobles de vehículos terrestres, envueltas en plástico dentro de los tanques de combustible de los automotores o, incluso, por medio de los *courier* que transportan compras hechas por internet, utilizando formatos de adquisición virtuales, lo cual muestra los niveles de globalización a los que se ha llegado.

## 2.6 MÉTODOS O *MODUS OPERANDI*

- ♦ Embarcaciones comerciales y lanchas rápidas.
- ♦ Uso de la infraestructura disponible de la carretera interamericana.
- ♦ Acceso a innumerables puntos ciegos y utilización de aeropuertos internacionales, locales o improvisados.
- ♦ Utilización del sistema postal y del servicio de *couriers*, así como de las tradicionales *mulas* en los vuelos internacionales con droga y con cantidades considerables de efectivo.

Todas estas modalidades muestran que para el crimen organizado, el fin justifica los medios.

La participación de los países centroamericanos como zona de actividad del crimen organizado difícilmente se modificará a corto plazo. Cuando los entes de control y seguridad presionan un sector, identifican una ruta o combaten una modalidad específica, las rutas y los *modus operandi* se modifican de inmediato. El panorama empeora con la presión que ejerce la lucha contra el crimen organizado sobre la región, mediante el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida. De hecho, una de las consecuencias de esa presión ha sido la presencia creciente en Centroamérica de grupos como los Zetas, el cartel del Golfo y el cartel de Sinaloa.

## 3. LOS ESFUERZOS REGIONALES EN LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

En este apartado se presentan algunas de las iniciativas que se han puesto en marcha en Centroamérica con el objetivo de combatir las actividades del crimen organizado. Aun cuando parece haber la sensación de que la batalla se está perdiendo, los países centroamericanos y la comunidad internacional, principalmente Estados Unidos y la Unión Europea, están haciendo grandes esfuerzos para desarrollar iniciativas que, desde enfoques multidimensionales, resten peso al impacto de las actividades criminales en la región.

Las amenazas a la seguridad ciudadana, el narcotráfico y el crimen organizado constituyen el lugar común de las preocupaciones regionales, y la mayoría de los esfuerzos nacionales, regionales e internacionales buscan resolver dichas problemáticas. Así, por ejemplo, ese fue el hilo conductor de la XII Cumbre del mecanismo de diálogo y concertación de Tuxtla, que tuvo lugar en Cartagena de Indias en octubre de 2010, y el problema fue incluido en la Cumbre iberoamericana de Mar del Plata (diciembre de 2010).

En mayo de 2010 se redefinió la política de Estados Unidos hacia Centroamérica, en la denominada Iniciativa Regional para Centroamérica (Central America Regional Security Initiative, Carsi), entendida como la proyección subregional del Plan Mérida y para cuya implementación el gobierno estadounidense dispuso cerca de 200 millones de dólares. El propósito de la Carsi es combatir el narcotráfico y las organizaciones delictivas, entre las que se incluyen las pandillas. Desde una perspectiva amplia, la iniciativa trata diferentes elementos de las manifestaciones del crimen organizado en la región, por ejemplo, los vínculos entre drogas, armas y dinero, bajo la consigna de crear una región segura y evitar la desestabilización de los gobiernos del área y las amenazas transnacionales a la seguridad.

Los programas se enfocan en brindar asistencia a las fuerzas de seguridad para el combate al crimen organizado y el fortalecimiento de la seguridad en las fronteras, mejorar las capacidades institucionales mediante el intercambio de destrezas y el uso de tecnología, y desarrollar estrategias de prevención del delito y de atención a poblaciones en condición de riesgo.

Para Belice esta ayuda se traduce en sistemas de compilación de huellas digitales, control fronterizo y equipo policial, así como en una inversión de dos millones de dólares para el sistema penitenciario. En Costa Rica –un millón– el apoyo se concentra en sistemas de radio con miras a la creación de una plataforma de comunicaciones multipropósito, además de equipo de cómputo y audiovisual para mejorar la coordinación,



comunicación y control del territorio nacional terrestre y marítimo. En El Salvador –cinco millones– la asistencia se enfoca en el desarrollo de un centro de escucha telefónica. En Guatemala –25 millones– se planteó como prioridad la modernización policial, el fortalecimiento de las zonas portuarias y de fronteras, el desarrollo de unidades especiales para el combate al crimen organizado –drogas, pandillas– e, incluso, el apoyo al trabajo de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig)<sup>11</sup>.

Se observa que, contrario a la suposición de que la cantidad ofrecida se iba a destinar en montos similares a cada uno de los países, los recursos varían según el país y las necesidades que cada cual considera prioritarias.

En Honduras, los planteamientos de la cooperación bilateral con Estados Unidos en el marco del Plan Mérida incluyen la creación de ocho mesas de trabajo binacionales en las que participan agencias estadounidenses como la FBI (Federal Bureau of Investigation), la NAO (Narcotics Affairs Office), el DHS (Department of Homeland Security), el MILGP (Military Group), la ICE (Immigration and Customs Enforcement) y la DEA (Drug Enforcement Administration), entre otras. Las mesas trabajan en 1) seguridad fronteriza; 2) La Mosquitia; 3) operaciones y estrategias antinarcóticos; 4) pandillas: prevención y aplicación de la ley; 5) desarrollo comunitario; 6) bienes incautados/crímenes financieros; 7) investigación y jurisprudencia, incluye anti secuestros; y 8) derechos humanos.

Esas mesas se proponen como un espacio en el que autoridades homólogas de los dos gobiernos se reúnen para definir programas nacionales de seguimiento a la Iniciativa Mérida, es decir en correspondencia con la valoración de las necesidades propias de Honduras y en concordancia con los objetivos de Mérida y de la Carsi.

Los países del área han aprovechado también el espacio provisto por el diálogo Sica-Estados Unidos sobre seguridad democrática, y durante la tercera reunión de esta serie, en mayo de 2010, se estableció un vínculo directo con la Iniciativa Carsi. Entre los lineamientos más importantes

destacan un plan de acción contra el tráfico de armas pequeñas y ligeras y el fomento de nuevas asociaciones para garantizar la sostenibilidad financiera que permita implementar las iniciativas planteadas (Sica, 2011).

Es de resaltar la realización de una Conferencia internacional para el apoyo a la Estrategia de seguridad aprobada desde 2008. Ésta enfatiza una serie de actividades en el Triángulo del Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador), punto focal del esfuerzo, pues se considera que son los países más afectados de la región, aun cuando no excluye el resto de los centroamericanos.

Guatemala, por su parte, se comprometió a presentar los resultados de la gestión de un plan estratégico contra el narcotráfico durante la reunión de jefes de Estado de los países del Sistema de la Integración Centroamericana (Sica) que tendría lugar en junio de 2011, en total coincidencia con la Conferencia sobre la estrategia regional de seguridad (Agencia EFE, 2011).

También desde el Sica se estaría elaborando un plan regional contra el crimen organizado, que se planteó en el marco de la XVIII Reunión de la comisión de directores y jefes de policía, enfocado en el narcotráfico, la trata de personas y el tráfico de armas, y que prevé operaciones conjuntas, procesos de integración y énfasis en el trabajo en zonas fronterizas.

Es pertinente mencionar igualmente la reunión del 21 febrero de 2011, entre representantes de los sectores de justicia y seguridad, en pos de la armonización de los cuerpos jurídicos en materia penal en la lucha contra el crimen organizado en Centroamérica. También se hicieron gestiones ante el Consejo de Ministerios Públicos de la región, que aprobó un reglamento para implementar una red regional de lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, un esfuerzo de todos los países para tratar de contrarrestar la insularidad desde la cual se aborda la incidencia de estos fenómenos. Este proceso incluye además la promoción del intercambio de información a partir de la implantación de una plataforma tec-

nológica, capacitaciones y foros sobre aspectos relacionados.

De igual manera, se han hecho esfuerzos simultáneos de acercamiento y coordinación en materia de seguridad en los siguientes niveles:

- ♦ Desde 2002 se creó el Grupo de alto nivel de seguridad fronteriza (Gansef) entre México-Belice y México-Guatemala, con el objetivo principal de retomar acciones para fortalecer la seguridad pública fronteriza y combatir el terrorismo, el crimen organizado y delitos vinculados con la migración, así como el tráfico ilícito de mercancías.
- ♦ El acuerdo bilateral de seguridad entre México y Belice, que plantea el fortalecimiento de aduanas, procesos de migración y seguridad fronteriza para combatir el ingreso ilegal de armas, mercancías y el tráfico de personas (*El Universal*, México, agosto 2010). La última reunión fue el 11 de febrero de 2011.
- ♦ Guatemala y México tienen acuerdos fronterizos mediante los que decidieron un plan conjunto de seguridad en su frontera común, de unos 900 km, para combatir el crimen organizado (15 de julio de 2008). En febrero de 2011 se acordaron ajustes al Grupo de alto nivel de seguridad fronteriza y se estableció un compromiso para observar el respeto de los derechos humanos de los migrantes. En esa ocasión se firmó la Carta compromiso para fortalecer la cooperación en materia migratoria entre Guatemala y México.
- ♦ El Salvador también ha hecho alianzas con los gobiernos de México y Colombia, con una agenda en la que uno de los ejes temáticos es la asesoría en la lucha contra el delito, el tráfico de drogas y el crimen organizado.

Además, los países del istmo hacen esfuerzos individuales y cooperativos para abordar diferentes aspectos del crimen organizado. Espacios políticos y otros eminentemente técnicos convergen en las deficiencias comunes: falta de coordinación e intercambio de información respecto a las diferentes problemáticas, como los flujos migratorios irregulares, el tráfico y la trata de personas, el se-

cuestro extorsivo, el tráfico de drogas y el tráfico de armas, en un contexto en el que las fronteras tienen un significado especial dada su vulnerabilidad. Entre esos esfuerzos están:

1. La aprobación de legislaciones para combatir el crimen organizado.
2. Legislaciones y prácticas para prevenir la legitimación de capitales ilícitos.
3. Los programas de protección de testigos, víctimas y agentes judiciales. En el caso de Guatemala, los recortes presupuestarios ponen en riesgo la sostenibilidad del programa en cuestión, lo que inhibe la capacidad de ganar autonomía y confianza en el sistema (Cicig, 2011).
4. La intervención de llamadas telefónicas por el Centro de monitoreo de escuchas de El Salvador.
5. La incautación de bienes del crimen organizado y su utilización para financiar las instituciones que lo combaten. En el caso costarricense se aplica con base en la ley 8204, que regula los decomisos y establece que 60% de ellos se oriente a programas preventivos, 30% a programas represivos y 10% para garantizar el aseguramiento de los decomisos<sup>12</sup>. Esto significa que algunos bienes decomisados son protegidos por seguros específicos y se dispone de ellos para subsidiar carencias en las fuerzas del combate al narcotráfico, como dotación de vehículos, por ejemplo. ¿Qué ocurre si la resolución judicial ordena devolver lo incautado? Se devuelve el monto correspondiente según la valoración del perito. Esto permite facilitar la lucha contra el crimen organizado y resguardar el cumplimiento de la ley y los procesos judiciales.
6. La creación de plataformas unificadas de información.
7. La prohibición a la importación de precursores químicos para evitar la producción de drogas sintéticas. En este caso, en algunos países como Belice, por ejemplo, se prohíbe sólo la importación de pseudoefedrina, lo que deja sin cobertura el ingreso de otros precursores.

8. La Cicig está desarrollando diversas investigaciones que tocan al crimen organizado y los actos de corrupción, en un gran esfuerzo por fortalecer el Estado de derecho en un país caracterizado por los altísimos niveles de impunidad. De hecho, una iniciativa similar se está proponiendo para El Salvador desde septiembre de 2010, y en círculos hondureños también se observa con interés el desarrollo de este proceso.

## 4. CONCLUSIONES

### 4.1 LOS DESAFÍOS DE LA INFORMACIÓN

Aunque en la actualidad la información disponible es mejor, prevalecen aún dificultades respecto a su homogeneidad, a pesar de algunos esfuerzos por habilitar observatorios de seguridad o criminalidad para la captura y sistematización de datos sobre las actividades criminales comunes y organizadas. La información respecto a incautaciones o decomisos por lo general difiere de una agencia a otra, las unidades de medida son dispares, y aun cuando se lograran superar estos problemas, el acceso a la información sigue siendo relativamente restringido y desfasado.

Por ejemplo, la información estadística del Observatorio Centroamericano sobre Violencia (Ocavi) –que se presenta como “un centro virtual de información para tomadores de decisión, operadores de sistemas de prevención, académicos y el público en general, interesados en el fenómeno de la violencia y la delincuencia en América Central”–, sobre criminalidad común y organizada –homicidios, delitos comunes, secuestros, narcoactividad– en el mejor de los casos está disponible hasta 2007, siendo dramático el caso de Guatemala, que para la mayoría de los indicadores sólo tiene estadísticas hasta 2005 o 2006. Por su parte, la base de datos regional del Observatorio Interamericano de Seguridad, de la OEA, sobre delitos asociados a la narcoactividad, no presenta ni una sola estadística acerca de los indicadores que contiene. En estas circunstancias, investigar y analizar

la violencia y la criminalidad en Centroamérica desde centros de investigación independientes se torna un evento complejo y difícil. Lo anterior es una limitación importante para la realización de análisis comprensivos.

### 4.2 UNA REGIÓN CON DIVERSAS VULNERABILIDADES

Por sus características intrínsecas geográficas, sociales, políticas, económicas y financieras, Centroamérica es muy vulnerable a la penetración del crimen organizado en todas sus manifestaciones. La cercanía con respecto al norte desarrollado –Estados Unidos y, a distancia, Canadá–, el principal mercado para la comercialización de drogas y el mayor vendedor de armas de fuego, representa el *destino manifiesto* para importantes grupos de población que fincan allá sus esperanzas de progreso y de una vida mejor, lo que promueve constantes olas de migrantes de todo el mundo. La América Central subdesarrollada y sometida a los impactos negativos de tal cercanía, en la ruta de tránsito del movimiento transnacional ilícito y clandestino, aporta las víctimas de estos procesos masivos, buena parte de la violencia, la muerte, las adicciones, los pobres y los explotados.

Los países centroamericanos no están preparados para enfrentar un fenómeno de tal magnitud. A lo largo del istmo se repiten las mismas carencias: educación, tecnología, medios de transporte, recursos humanos y financieros, y permanentemente se pide apoyo para incrementar las capacidades mediante el entrenamiento y la formación, la transferencia de equipo y la asistencia técnica y la cooperación internacional en todas sus formas.

### 4.3 LOS ESFUERZOS EXISTEN, PERO...

Si bien todos los países han desarrollado, en mayor o menor grado, instrumentos para combatir las diferentes manifestaciones del crimen organizado, uno de los principales obstáculos son las

capacidades reales de los Estados, a pesar de que éstos tienen la voluntad política para hacer frente al fenómeno. La región se está moviendo. Existen diversos foros, encuentros y diálogos entre los países de Centroamérica y de ellos con Estados Unidos y Europa. La policía y las fuerzas armadas de El Salvador y Honduras adelantan patrullajes conjuntos; en Costa Rica se implementa el programa de Cero Tolerancia contra la corrupción de las fuerzas de seguridad; en Guatemala opera la Cicig, entre otras iniciativas. Sin embargo, la ciudadanía tiene la percepción generalizada de que la batalla frente al crimen organizado se está perdiendo.

Hay otras situaciones que incrementan esta percepción. La región ha adherido a los flujos financieros internacionales y globales con capacidades inciertas de control, lo que favorece las condiciones para legitimar capitales provenientes de actividades ilícitas. El desempeño de los poderes judiciales es cuestionable en su capacidad para sancionar los delitos asociados al crimen organizado. En Centroamérica hay altos niveles de impunidad y una pérdida generalizada de credibilidad en las instituciones que deben enfrentar a las redes criminales.

Finalmente, aun cuando la pregunta sobre qué hacer se repite en todas las agendas nacionales, subregionales y regionales, y se aborda tanto en los planes bilaterales como en los multilaterales, en general se tiene la impresión de que proliferan procesos con objetivos similares pero totalmente fragmentados.

## BIBLIOGRAFÍA

- Center for Strategic and International Studies. 2009. *La trata de personas en Centroamérica y México: perspectiva de la OIM. Trafficking in the Mesoamerican Corridor: A threat to human and regional security*. Washington. D.C. September 24.
- Espinoza, Ana Yancy. 2010. "La violencia armada en Centroamérica". Inédito.
- Foro Centroamericano de Seguridad, Policía Nacional, Managua, Nicaragua, marzo, 2011. Diversas presentaciones.
- Fundadem y Konrad Adenauer Stiftung. 2007. Impacto del crimen transnacional en Centroamérica: los casos de Nicaragua y Costa Rica. San José.
- Haken, Jeremy. 2011. Transnational crime in developing world. <http://transcrime.gfip.org>
- Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (Iepp). 2010. Diagnóstico sobre situación del crimen organizado en las modalidades de tráfico de drogas, personas, armas, y el desempeño de las respuestas institucionales nacionales y binacionales. Los casos de Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Junio.
- Randall, Richard. 2003. "500.000 Criminal Deportees from America wreak havoc in many nation". The Associated Press Publisher. October.
- Sistema Integrado de Estadística Criminal (Siec). Informe de Criminalidad 2009. Panamá.

## INSTITUCIONES

- Center for Strategic and International Studies CSIS  
<http://www.csis.org>
- Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, Cicig. <http://www.cicig.org>.
- Departamento de Estado  
Informes anuales del Departamento de Estado, 2008, 2009, 2010 y 2011  
<http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/index.htm>
- Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho, Fespad [www.fespad.org.sv](http://www.fespad.org.sv)
- Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera. <http://www.egmontgroup.org>
- Grupo de Acción financiera del Caribe. <http://www.cfatf-gafic.org>
- Interpol <http://www.interpol.int/Public/Drugs/cocaine/default.asp>
- Instituto Costarricense contra las Drogas, Cicig. Observatorio sobre drogas  
<http://www.icd.go.cr/>
- Procuraduría General de la República, México  
<http://www.pgr.gob.mx/>
- Joint Intelligence Coordinating Center, JICC, Belice, marzo, 2011.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, México  
<http://www.sre.gob.mx/index.php/sistema-de-la-integracion-centroamericana-sica/531>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD) <http://content.undp.org/go>

UNICEF

[http://www.unicef.org.gt/1\\_recursos\\_unicefgua/paquetesdecom/paquete\\_adopciones/otros\\_materiales/estudio\\_adopciones\\_ca\\_yaliados.pdf](http://www.unicef.org.gt/1_recursos_unicefgua/paquetesdecom/paquete_adopciones/otros_materiales/estudio_adopciones_ca_yaliados.pdf)

Unodc [http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR\\_2009/World\\_Drug\\_Report\\_2009\\_spnish.pdf](http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2009/World_Drug_Report_2009_spnish.pdf)

[http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR\\_2010/World\\_Drug\\_Report\\_2010\\_lo-res.pdf](http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2010/World_Drug_Report_2010_lo-res.pdf)

## ENTREVISTAS

José Rafael Torres, presidente del Instituto Costarricense contra la Droga 2006–2010. Costa Rica. Marzo de 2011.

Jorge Vargas. Presentación ppt, Unodc, Ciudad de México, julio 2010.

Álvaro Moreno G., Junta directiva de Incopesca, Costa Rica, marzo de 2011.

Francisco Segura, subdirector del OIJ, Costa Rica. 2010.

## NOTICIAS DE DIARIOS

Ley de escuchas telefónicas ratificada por 84 votos de Asamblea Legislativa. 19 de febrero, 2009. <http://www.elsalvadornoticias.net/>

Aprobada ley contra crimen organizado. 3 de julio de 2009. <http://costaricahoy.info>

Desmantelan laboratorio de drogas en Nicaragua. 9 de setiembre, 2009 <http://noticias.com.gt>

Policía desmantela laboratorio para producción de drogas. 24 de febrero, 2010. <http://www.lavozdelsandinismo.com>

Honduras y Estados Unidos diseñan lucha contra el crimen organizado, 7 de julio, 2010.

<http://www.latribuna.hn>

Afinan acuerdo de seguridad Belice–México. 19 de agosto, 2010. <http://eluniversal.com.mx>

Hallados 72 cuerpos de inmigrantes ‘sin papeles’ en un rancho en México. 26 de agosto, 2010. <http://www.elpais.com>

Guatemala gestionará un plan estratégico contra el narcotráfico en Centroamérica. Agencia EFE. 2 de marzo, 2011. <http://www.google.com/hostednews/epa/article/ALeqM5hGbrso2g7WUXiyMMcirfGcl38MwA?docId=1476278>

Migrantes, 72 muertos de fosa en Tamaulipas. 28 de agosto, 2010. <http://www.eluniversal.com.mx>

El Salvador y Honduras trabajan en solicitud a la ONU para pedir un ente similar a la CICIG en sus países. 9 de setiembre, 2010. <http://noticias.com.gt/>

El Salvador sostiene que la lucha contra el crimen organizado es mundial. 26 de octubre, 2010 <http://www.lapagina.com.sv/>

Policías coordinan lucha contra el crimen organizado. 25 de noviembre de 2010. <http://www.laprensa.hn>

Leyes laxas, munición para armas. Especial 2010. <http://www.eluniversal.com.mx>

Discuten México y Belice seguridad y migración. 11 de febrero, 2011.

<http://www.elperiodico.com.mx>

Agente migratorio asesinado en México. 16 de febrero, 2011. <http://noticias.aollatino.com>

México y Guatemala buscan salvaguardar la dignidad, derechos y seguridad de los migrantes; firman acuerdo. 20 de febrero, 2011. <http://oaxacaentrelneas.com>

OIJ detiene a tres mexicanos y decomisa 319 kilos de cocaína. 24 de febrero de 2011. <http://www.nacion.com>

El Salvador y Colombia sellan alianza contra narcotráfico y el crimen organizado. 25 de febrero, 2011. <http://www.wradio.com.co>

El imparable río de armas ilegales hacia México. 6 de marzo, 2011. <http://www.eluniversal.com.mx/>

EE.UU. incluye a Costa Rica entre países con mayor lavado. *La Nación*, viernes 4 de marzo, 2011.

Desmantelan laboratorio de drogas en Honduras. 9 de marzo de 2011. <http://www.laprensa.com.ni>

Desmantelan laboratorio de drogas en Honduras. 9 de marzo, 2011.

<http://www.elnuevodiario.com.ni>

Hallan supuesto narco-laboratorio. 9 de marzo de 2011. <http://www.laprensa.hn>

Preocupa que Honduras sea un país maquilador de drogas. 12 de marzo, 2011. <http://www.latribuna.hn>

Crea Centroamérica red de información contra el crimen organizado. 17 de marzo de 2011. <http://sdpnoticias.com>

Informe de homicidios en Centroamérica. Marzo, 2011. <http://multimedia.laprensagrafica.com/>

## NOTAS

- 1 Para el año fiscal 2011-2012 el monto de asistencia se redujo a 282 millones.
- 2 Foro Centroamericano de Seguridad, Policía Nacional, Managua, Nicaragua, marzo, 2011.
- 3 Acta de Acuerdos Carta del CA4, mayo 2000.
- 4 Listado de los veinte países: Afganistán, Bahamas, Bolivia, Burma, Colombia, Costa Rica, República Domi-

- nicana, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, India, Jamaica, Laos, México, Nicaragua, Pakistán, Panamá, Perú y Venezuela.
- 5 En 2008, la producción conjunta de cocaína de Bolivia, Colombia y Perú se estimó en 865 TM. Dicho decomiso representaría entonces una cuarta parte de la cantidad que se asume atraviesa el istmo.
  - 6 Entrevista con José Rafael Torres, ex presidente del Instituto Costarricense contra la Droga, 2006-2010. Marzo de 2011.
  - 7 El asunto de la pseudoefedrina se torna relativamente complejo, pues la información disponible no está estandarizada en unidades de medida. Así, por ejemplo, no se dispone de información para saber a cuántos gramos corresponde una dosis de pseudoefedrina.
  - 8 Jorge Vargas, Unodc, Ciudad de México, julio 2010.
  - 9 Entrevista con Francisco Segura, subdirector del Organismo de Investigación Judicial (OIJ), Costa Rica.
  - 10 Entrevista con Álvaro Moreno G., presidente de la Cámara de Pescadores (1984 a la fecha), junta directiva de Incopesca, Costa Rica, marzo de 2011.
  - 11 <http://photos.state.gov/libraries/guatemala/788/pdfs/CARSifactsheetsp.pdf>
  - 12 [http://www.icd.go.cr/sitio/downloads/uploads/web\\_icd\\_pdf/ln\\_pdf/l\\_pdf/2.%20Ley%208204.pdf](http://www.icd.go.cr/sitio/downloads/uploads/web_icd_pdf/ln_pdf/l_pdf/2.%20Ley%208204.pdf)

# CONFLICTO, CRIMEN ORGANIZADO Y PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN DE ESTADO EN COLOMBIA<sup>1</sup>

---

CLAUDIA LÓPEZ

## RESUMEN

---

Colombia es el único país del hemisferio occidental que padece todavía un conflicto armado interno, que ha perdurado no menos de sesenta años. Dicho conflicto ha estado enmarcado en complejos factores sociales, económicos y políticos, entre los que se pueden destacar la lucha por la propiedad y el uso de la tierra, por las garantías laborales, por las formas de generación y distribución de la riqueza y por las garantías para la competencia política y el acceso al poder gubernamental.

Este documento analiza la evolución de las condiciones y los actores que han protagonizado la violencia y el conflicto armado interno colombiano y su génesis hacia las formas de crimen organizado que operan en la actualidad. Señala también las diferencias en los métodos y el alcance que cada grupo armado y de crimen organizado ha tenido en el proceso de construcción de Estado y gobernabilidad democrática del país.

En ese contexto, los principales actores armados del conflicto armado interno han sido: 1) fuerzas armadas estatales: Ejército y Policía; 2) fuerzas irregulares anti estatales: guerrillas; y 3) fuerzas irregulares paraestatales: paramilitares. Desde 1980, el crecimiento del cultivo y tráfico de drogas agregó otro actor y factor de carácter transnacional al conflicto interno y ha marcado su dinámica.

Las fuerzas estatales han priorizado históricamente el combate a las guerrillas y desde comienzos de los años ochenta también la llamada guerra contra las drogas. El anticomunismo, la contrainsurgencia y la lucha antidrogas

han determinado las políticas civiles y militares de los gobiernos colombianos respecto del conflicto armado interno. Desde 2002, dichas políticas se enmarcaron en el discurso internacional de guerra contra el terrorismo y más recientemente en el combate al crimen organizado.

La investigación académica, periodística y judicial ha revelado por décadas la capacidad de los grupos irregulares –guerrillas, paramilitares y narcotraficantes– para controlar porciones de territorio y población donde la presencia del Estado era débil, y para regular su vida social, política y económica. Sin embargo, la más reciente de dichas revelaciones, la llamada parapolítica, puso en evidencia que grupos narcotraficantes y paramilitares lograron controlar también centros urbanos, políticos y económicos con alta presencia estatal, gracias a una estrecha interacción y convergencia con grupos políticos y económicos, legales e influyentes. Dicha convergencia logró apoderarse de, al menos, un tercio de la representación política en el Congreso, alcaldías y gobernaciones, y de todo un entramado institucional y económico, no sólo en el nivel regional, sino también de altas esferas nacionales.

La parapolítica rompió varios mitos del conflicto colombiano y puso en evidencia al menos tres hechos. Uno, los actuales grupos de crimen organizado en Colombia no son meros grupos armados de ilegales y narcotraficantes, sino estructuras de poder híbridas, en las que convergen actores legales, como políticos y empresarios, con actores ilegales, como paramilitares y narcotraficantes. Dos, dichas estructuras de poder se conforman y operan también de manera híbrida, por dentro y por fuera de la legalidad, y por dentro y por fuera del Estado. Tres, la penetración y legitimación económica y política alcanzada por tales estructuras de crimen organizado ha sido sostenida y creciente. En consecuencia, las estructuras de crimen organizado son a la vez fuerzas de resistencia y construcción de Estado y mercado en Colombia.

\*\*\*

## 1 EL CONFLICTO ARMADO, CALDO DE CULTIVO DEL CRIMEN ORGANIZADO

El uso de la violencia con fines políticos y electorales ha sido una tragedia presente a lo largo de los doscientos años de vida independiente de Colombia. La historia colombiana del siglo XIX está marcada por guerras civiles con motivaciones políticas y económicas. La llamada violencia política bipartidista marcó la mitad del siglo XX, el denominado conflicto armado interno marcó la historia del resto de ese siglo y el narcotráfico ha sellado la historia colombiana desde la década de 1980 (Arocha y Sánchez, 1987).

La Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) ha propuesto considerar 1964 como el año emblemático de inicio del llamado conflicto armado interno. En efecto, en esa época convergen varios hechos que marcaron el devenir del conflicto. Por ejemplo, autodefensas campesinas, guerrillas liberales y grupos comunistas confluyeron desde 1966 en las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc), el grupo guerrillero más grande que aún opera en el país. En 1965 surgió el llamado Ejército de Liberación Nacional (ELN), en el que confluyeron sectores urbanos inspirados en la victoria de la revolución cubana y colonos de origen campesino. A partir



de 1962, los gobiernos de la época adoptaron la política de la acción cívico-militar, y desde 1964 crearon grupos de autodefensa, en los que sectores y elites regionales, vinculadas especialmente al latifundio y la ganadería, podían organizar grupos armados legales, respaldados y entrenados por el Ejército para defenderse de bandoleros y guerrilleros. Desde su origen, las autodefensas fueron grupos armados derivados del Estado y pro estatales, que además de poder político y económico pudieron acumular poder armado privado, auspiciado pero independiente de la fuerza pública.

Desde inicios de la década de 1980, el conflicto armado interno entró en una dinámica de degradación que no se registraba desde los 1950. En 1984 fracasaron los diálogos de paz que había iniciado el gobierno del presidente Belisario Betancur (1982-1986) con las Farc. Dicho fracaso ocurrió en medio de una gran resistencia del Ejército a dichos diálogos, que condujo incluso a que miembros de la fuerza pública conformaran escuadrones de la muerte que atentaron contra civiles y políticos que participaron o apoyaron el proceso de paz. En particular, contra miembros del movimiento político Unión Patriótica (UP), creado por las Farc con autorización del gobierno, para que sirviera para su transición a la vida política (Campos, 2008; Dudley, 2008).

Estos diálogos fracasaron también en medio del surgimiento de grupos armados pertenecientes a narcotraficantes, que superaban las relaciones de compra-venta de servicios de protección y custodia que aquellos tenían con grupos de guerrilla o autodefensas. Por ejemplo, el grupo Muerte a Secuestradores (MAS) fue creado en 1981 por la familia Ochoa del cartel de Medellín, en reacción al secuestro de una de sus hermanas por parte del grupo guerrillero M-19. En la región del Caquetá, el narcotraficante Gonzalo Rodríguez Gacha creó su propio grupo armado para vencer la resistencia de las Farc a la expansión de zonas de cultivo y procesamiento de coca en territorios bajo su dominio. Narcotraficantes como Rodríguez Gacha y Pablo Escobar entrenaron y armaron grupos como las Autodefensas del Magdalena Medio, en reacción a la ola de secuestros

y extorsión de las guerrillas y para expandir zonas de producción, procesamiento y exportación de coca. Este tipo de grupos armados crecieron en un contexto de resistencia a las guerrillas, discurso anticomunista, conveniencia del latifundio y alta financiación del narcotráfico.

Esa amalgama de grupos armados de narcotraficantes, autodefensas y miembros activos y retirados del Ejército es el origen de los grupos paramilitares, como se les conoció desde finales de la década del ochenta. En consecuencia, vía paramilitarismo, los narcotraficantes entraron a las estructuras de poder derivadas de las autodefensas, que estaban vinculadas a sectores políticos, económicos y militares legales, regionales y rurales. De otra parte, sus grupos armados urbanos, tipo MAS, convergieron fácilmente con los sectores políticos y militares que auspiciaban los ilegales escuadrones de la muerte que se oponían a la paz negociada con las Farc. En ese sentido, el narcotráfico no creó nuevas estructuras de poder organizado, sino que se sumó a las estructuras de poder existentes, regionales y nacionales, legales e ilegales. Sin embargo, su capacidad y velocidad de acumulación económica, derivada del carácter ilegal de sus actividades, les permitió a los narcotraficantes consolidar también poder militar y político propio e independiente o asumir el liderazgo dentro de los grupos paramilitares.

En todo caso, la amalgama de sectores que convergieron en el narcotráfico y el paramilitarismo desataron durante las décadas del ochenta y el noventa, por diferentes razones e intereses, una guerra sucia contra miles de dirigentes políticos de izquierda, liberales e independientes, contra dirigentes sociales y sindicales y, sobre todo, contra campesinos inermes. La evidente captura de los grupos de autodefensa por parte del narcotráfico y su participación en masivas violaciones de derechos humanos llevaron al presidente Virgilio Barco (1986-1990) a declararlos ilegales y a prohibir su creación en 1986. Sin embargo, las relaciones e intereses convergentes de sectores militares, económicos, políticos y narcotraficantes, perduraron más allá de la

prohibición legal y se siguieron expresando en el paramilitarismo ilegal.

Las convergencias e identidades terratenientes, contrainsurgentes y anti-izquierda que tenían los socios del paramilitarismo en el ámbito regional y rural, no necesariamente se reflejaban en otras esferas urbanas y nacionales. Sectores políticos más urbanos y modernos tenían fuertes resistencias a las estructuras de poder político regionales y clientelistas, a las de las autodefensas y al narcotráfico, es decir a los socios fundacionales del paramilitarismo.

Quizás el mayor ejemplo de esa resistencia fue el líder liberal Luis Carlos Galán Sarmiento y su movimiento político, el Nuevo Liberalismo, que junto con otros sectores políticos y periodísticos lideraron las denuncias sobre infiltración política y económica del narcotráfico en la vida colombiana. Galán le negó el aval de su movimiento a Pablo Escobar para ser candidato al Congreso. En todo caso, Escobar fue elegido representante a la Cámara por Antioquia en 1982, avalado por una fracción regional del Partido Liberal, a la vez que dirigía el llamado cartel de Medellín. Las denuncias contra Escobar mientras era congresista las lideró Rodrigo Lara, copartidario de Galán y ministro de Justicia en la época. Lara fue asesinado el 30 de abril de 1984 por sicarios al servicio de Escobar. Como reacción, el gobierno del presidente Betancur, con el apoyo de Galán y otros sectores políticos, respaldaron el tratado de extradición con Estados Unidos y entraron de lleno en la llamada guerra contra las drogas.

Ese tipo de tensiones culminaron en la renuncia de Escobar a la Cámara, su retiro a la clandestinidad y el inicio del narcoterrorismo. Cientos de policías y decenas de jueces y periodistas fueron asesinados por el narcotráfico; cientos de civiles murieron inermes en atentados con bombas que explotaban en mitad de las ciudades. Así como un movimiento político de izquierda, la Unión Patriótica, desapareció por la guerra sucia desatada por el paramilitarismo que se resistió al diálogo e inclusión política de las Farc, el Nuevo Liberalismo desapareció en el nar-

coterrorismo desatado por el cartel de Medellín, cuya principal demanda era la eliminación de la extradición.

En ese contexto de guerra sucia y narcoterrorismo, en la campaña electoral de 1990 fueron asesinados tres candidatos presidenciales: Bernardo Jaramillo, de la Unión Patriótica, Carlos Pizarro, de la Alianza Democrática M-19, y Luis Carlos Galán, del Partido Liberal y favorito a ganar la presidencia. Esa sensación de terror y sin salida terminó canalizándose en el apoyo masivo a una iniciativa ciudadana y periodística, conocida como la séptima papeleta, para que se convocara una Asamblea Nacional Constituyente que reformara y fortaleciera estructuralmente las instituciones colombianas. La Asamblea se eligió por voto popular en 1990 y aprobó una nueva Constitución política en julio de 1991, con la cual se creó la Corte Constitucional, la Fiscalía General de la Nación, se fortaleció la judicatura, se incrementó la inversión social y se democratizó el sistema político y electoral y se descentralizó el manejo del Estado.

## 2. GUERRA SUCIA Y NARCOTERRORISMO, LA TRANSICIÓN DEL CONFLICTO INTERNO AL CRIMEN ORGANIZADO

Paradójicamente, en la resistencia de algunos sectores de poder a los diálogos con la guerrilla y la apertura del régimen político, y en la reacción frente al narcoterrorismo, se encuentran los orígenes de las dos formas más recientes de crimen organizado prevalecientes en Colombia: la narcoguerrilla y el narcoparamilitarismo.

Aunque entre finales de los años ochenta y mediados de la década de los noventa los gobiernos colombianos lograron acuerdos de paz y desmovilización con los grupos guerrilleros M-19, PRT (Partido Revolucionario de los Trabajadores), Quintín Lame y un sector importante del ELN y el EPL (Ejército Popular de Liberación), los intentos de llegar a acuerdos con las Farc y el ELN fracasaron sistemáticamente.

Ante el fracaso del diálogo y el asesinato de no menos de dos mil miembros de la Unión Patriótica, las Farc se replegaron a la vía armada y decidieron pasar de la guerra de guerrillas a la construcción de un ejército. Formularon su llamado Plan estratégico para la toma del poder y se involucraron de lleno en el narcotráfico, pasando de la custodia de cultivos de narcos y el cobro del impuesto por gramaje, a la expansión de zonas de cultivo, procesamiento y exportación propias. A mediados de los noventa habían triplicado el número de hombres en armas que tenían a mediados de los ochenta, superando los doce mil combatientes. Intensificaron la extorsión y el secuestro como medios de financiamiento y empoderamiento político y arreciaron la voladura de infraestructura y la toma de cascos urbanos para desplazar las precarias autoridades civiles y policiales presentes, en lo que denominaron estrategia de vacío de poder. En 1997 impidieron la elección de autoridades locales en ciento veinte de los mil municipios del país, movilizaron cientos de miles de cocaleros y campesinos en marchas contra el gobierno y la fumigación de cultivos de coca, a la vez que infligieron importantes derrotas al Ejército, llegando incluso a la toma de bases militares y al secuestro de cientos de soldados y policías en zonas apartadas del centro del país.

El otro grupo guerrillero activo, el ELN, también se fortaleció con la extorsión a empresas petroleras, la voladura de oleoductos y el tráfico de gasolina. Intensificó el llamado trabajo de masas, el boleteo y el secuestro. Las Farc y el ELN llegaron a rondar y operar con facilidad en algunos centros urbanos y a obstruir permanentemente la movilidad en las principales vías del país, donde realizaban secuestros masivos, conocidos como *pescas milagrosas*.

Por otro lado, aunque el narcoterrorismo se redujo con la eliminación de la extradición en la Constitución de 1991, el posterior acuerdo de sometimiento a la justicia del capo Pablo Escobar fracasó, lo que produjo su retorno a la clandestinidad y la reactivación del narcoterrorismo. A diferencia de la primera ola narcoterrorista, en

la que la mayoría de narcotraficantes hicieron causa común con Escobar para eliminar la extradición, en esta segunda lo que estaba en juego era su pellejo, no el interés común de los narcotraficantes. Lo que primó fue el interés de poner fin a la jefatura de Escobar en el mundo del narcotráfico. A la persecución estatal para darle de baja se unieron sus rivales de antaño, como el cartel de Cali y del norte del Valle, además de algunos de sus otrora socios del cartel de Medellín, como los hermanos Fidel, Carlos y Vicente Castaño. Los narcos que se sumaron a la cacería del capo se denominaron Perseguidos por Pablo Escobar (Pepes), y actuaron tanto unilateralmente como en colaboración activa con el entonces llamado bloque de búsqueda de la Policía y el Ejército colombiano, y con miembros de la DEA y fuerzas especiales de los Estados Unidos. Finalmente, Pepes, bloque de búsqueda y estadounidenses dieron de baja a Pablo Escobar en diciembre 1993. Este murió, pero los Pepes quedaron vivos y fortalecidos.

Con la muerte de Escobar, la marca del cartel de Medellín quedó desprestigiada y derrotada. Los narcotraficantes de ese grupo que sobrevivieron victoriosos tras la muerte de Escobar, y que ya hacían parte de grupos paramilitares, como los hermanos Castaño, catapultaron el prestigio de haber sido capaces de combatir con resultados eficaces las dos amenazas más grandes de la época: el narcoterrorismo de Escobar y el secuestro de las Farc. Bajo el liderazgo de Carlos Castaño, diferentes fracciones de antiguas autodefensas, grupos paramilitares y de narcotraficantes, se unieron en una nueva estructura denominada Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU), fundada en 1994, meses después de la muerte de Escobar.

Pese a que los grupos de autodefensa privada habían sido prohibidos en 1986 por su evidente vinculación con el narcotráfico y la violación masiva de derechos humanos, en 1994 el gobierno volvió a autorizar y reglamentar grupos privados de seguridad, esta vez denominados cooperativas de vigilancia y seguridad, Convivir. La polémica decisión es fuente de controversia hasta

hoy. Políticos de izquierda como el ex senador y ex candidato presidencial Gustavo Petro sostienen que las Convivir fue uno de los “premios” dados a los Pepes, por sectores del gobierno y el Ejército, en retribución a su ayuda para dar de baja a Escobar. El ex ministro de Defensa liberal, Rafael Pardo, rechaza esa versión y sostiene que el propósito fue reglamentar y vigilar grupos de seguridad privada existentes para evitar que los utilizaran ilegales y narcotraficantes.

En todo caso, fue en Antioquia y Córdoba, terreno de los Pepes y de su nueva denominación, las ACCU, donde se crearon algo más de la mitad de las Convivir, bajo el liderazgo del entonces gobernador de Antioquia, Álvaro Uribe Vélez. Por las mismas razones que se declararon ilegales las Autodefensas en 1986 terminaron declarándose ilegales las Convivir en 1997, año en el cual los grupos paramilitares y narcotraficantes que las habían usado se reagruparon en las llamadas Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), que, pese al nombre, operaron sin la cobertura legal que tuvieron las autodefensas desde los sesenta o las Convivir en los noventa.

Así, entre mediados de la última década del siglo XX y el inicio de la primera del XXI, Colombia padecía el rigor violento de grupos guerrilleros, paramilitares y narcotraficantes muy fortalecidos, que conformaron estructuras organizadas armadas de escala regional y alcance nacional, con mandos jerarquizados y reguladores del orden social, económico y político de los territorios bajo su control, que desataron una ola gigante de masacres, secuestros y asesinatos en su competencia por el control del territorio, el poder político y el negocio del narcotráfico.

### 3. MÁS ALLÁ DE GRUPOS ARMADOS Y NARCOTRAFICANTES, LAS ESTRUCTURAS DE PODER DEL CRIMEN ORGANIZADO

Las imágenes de las bombas y los magnicidios del narcoterrorismo, de las tomas y secuestros de las guerrillas y de la avanzada paramilitar deja-

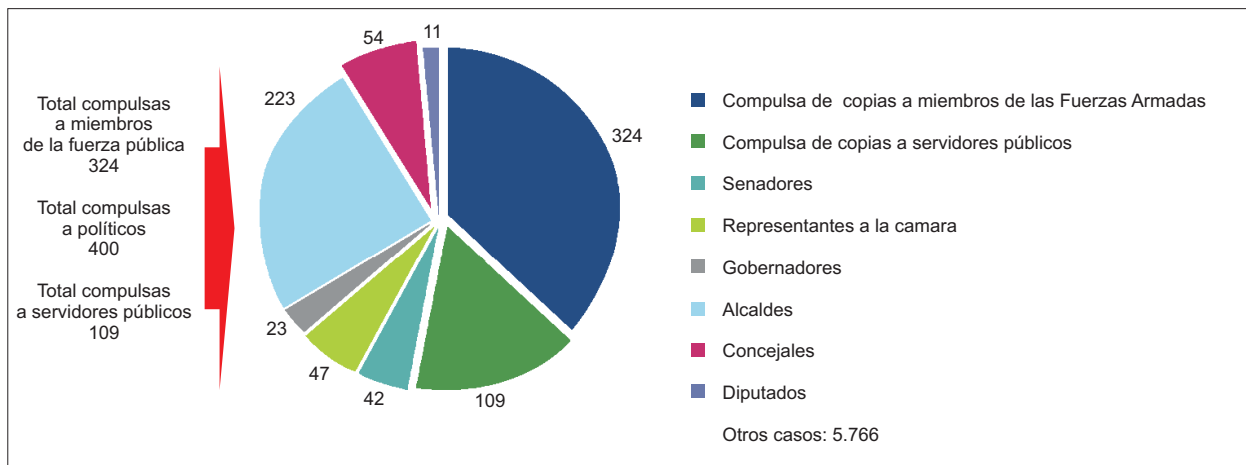
ron en la opinión pública la sensación fundada de que eran los actores armados ilegales quienes usaban la violencia para promover sus propios fines: frenar la extradición, instaurar un régimen comunista, contener a las guerrillas o traficar drogas ilícitas.

Sin embargo, la información que se ha conocido en los últimos años en el llamado proceso de la parapolítica ha traído a la escena pública una realidad más problemática: no sólo actores clandestinos e ilegales, sino también actores públicos y legales han usado la violencia y se han beneficiado de la violencia ejercida por otros para avanzar sus propios fines políticos y económicos.

Cuando en 2005 se publicaron las primeras investigaciones sobre parapolítica, es decir sobre posibles vínculos entre paramilitares y políticos (López, 2005; Arco Iris, 2006), los indicios apuntaban a unos veinte congresistas y cinco partidos que habían ganado en las elecciones de 2002. La realidad, sin embargo, resultó ser mucho peor. En junio de 2008, la Fiscalía reportó estar investigando a doscientos sesenta y cuatro funcionarios públicos, sesenta y tres de ellos congresistas, por presuntos vínculos con el paramilitarismo. En abril de 2010, la cantidad había subido a cuatrocientos políticos de elección popular, de los cuales más de ochenta eran congresistas. También se investigaba a otros ciento nueve servidores públicos y a trescientos veinticuatro miembros de la fuerza pública, así como 5.766 casos de ciudadanos involucrados con las actividades criminales del narcoparamilitarismo (véase la gráfica 1)<sup>2</sup>.

Esas cantidades indican que para llegar a sus cargos una tercera parte de los alcaldes, gobernadores y congresistas de Colombia de la última década fueron apoyados por el narcoparamilitarismo, y que luego cogobernaron con ellos. Otros hicieron lo mismo con el apoyo de las guerrillas. Esa cantidad de altos dignatarios y servidores públicos investigados ha puesto de presente también que los ilegales no eran tan clandestinos ni estaban tan aislados como se creía, sino que han contado con toda una gama de personas *de bien* y una enorme estructura política para promover

GRÁFICA 1. INVESTIGACIONES DE LA FISCALÍA POR VÍNCULOS CON EL PARAMILITARISMO



Fuente: Fiscalía General de la Nación-Unidad para la justicia y paz. Datos a 30 de abril de 2010.

sus objetivos, en todos los niveles territoriales, políticos e institucionales.

Ese acervo de información ha permitido comparar los métodos, alcances e impactos de la penetración del narcotráfico, las guerrillas y el paramilitarismo en las instituciones políticas, en particular en el Congreso.

En 1982, cuando el narcotraficante Pablo Escobar se hizo elegir a la Cámara de Representantes, entró como suplente de una lista liberal oficialista que obtuvo 16.650 votos, equivalentes a 0,2% del total de votos depositados por el Senado en ese año.

En 1994, con el proceso judicial conocido como el Proceso 8.000, se comprobó que el cartel de Cali financió múltiples campañas de congresistas y también la campaña del candidato presidencial liberal Ernesto Samper Pizano, que resultó electo. Los congresistas condenados en el Proceso 8.000 obtuvieron 12% de las curules con cerca de novecientos mil votos, equivalentes a 8% de la votación de Senado. Si se suman algunos investigados no condenados, se llega hasta al equivalente a 12% de la votación de Senado. Además de penetrar el Congreso, el cartel de Cali fue determinante en la victoria presidencial de Samper, quien ganó por un estrecho margen en

la segunda vuelta, luego de recibir no menos de seis millones de dólares de la mafia.

En 2002, los congresistas electos con apoyo del narcoparamilitarismo obtuvieron 34% de las curules y más de dos millones de votos, equivalentes a 25% de la votación de Senado. Ocho de cada diez de esos congresistas hacían parte de la coalición del presidente Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010) y cogobernaron con él en sus dos periodos. En 2006, casi todos los congresistas de la parapolítica se reeligieron y mantuvieron la misma representatividad dentro de la coalición de gobierno.

Tanto los datos de la fuerza pública como las investigaciones judiciales confirman que las guerrillas tuvieron una influencia electoral más limitada al ámbito local y que más que ayudar a elegir, primordialmente sabotearon las elecciones y asesinaron y secuestraron a centenares de políticos, entre ellos más de una decena de congresistas. Según la Policía Nacional, 70% de hechos de violencia contra el sector político entre 1997 y 2007 fueron realizados por las guerrillas; 55% por las Farc y 14% por el ELN (véanse las tablas 1 y 2). La justicia, por su parte, reporta que 4% de los congresistas electos desde 2002 han sido investigados por recibir apoyo de la guerrilla para su elección, y en 2010 no cursaban más de diez investigacio-

TABLA 1. HECHOS DE VIOLENCIA CONTRA EL SECTOR POLÍTICO, 1997-2007

Años / procesos electorales	Homicidios	Secuestros	Atentados	Total hechos
1997	165	431	153	749
1998	76	307	67	450
2000	97	118	27	242
2002	144	124	63	331
2003	132	42	36	210
2006	81	14	27	122
2007	88	17	63	168
Totales	783	1.053	436	2.272
Porcentaje del total	34	46	19	100

Fuente: Policía Nacional.1998.

TABLA 2. AUTORÍA DE LOS HECHOS DE VIOLENCIA CONTRA EL SECTOR POLÍTICO, 1997-2007

Año / Grupo	Farc	ELN	EPL	AUC	Narco	ERP	Del común	Indeterminado
1997	505	75	-	11	-	-	40	118
1998	217	139	10	7	2	5	-	70
2000	71	49	9	51	-	5	-	57
2002	207	36	8	32	-	2	2	44
2003	108	13	-	46	-	-	10	33
2006	49	3	-	2	2	-	39	27
2007	83	3	-	-	1	-	19	62
Totales	1.240	318	27	149	5	12	110	411
Porcentaje del total								

Fuente: Policía Nacional.

nes en la Fiscalía por los mismos hechos contra otros políticos locales o regionales.

Por el contrario, según los reportes de la Fiscalía General y la Corte Suprema de Justicia, el paramilitarismo es responsable de sólo 7% de hechos violentos contra políticos, pero lo es de 96% de las investigaciones contra políticos por recibir su apoyo electoral.

El ELN es el grupo ilegal que más ha mezclado violencia contra unos políticos y apoyo electoral a favor de otros. En algunas regiones, como el departamento de Arauca, llegó a capturar la administración local y regional al mismo estilo de los grupos paramilitares, y en otras, como el Magdalena medio, mayoritariamente se opuso a

que líderes sociales participaran en las elecciones locales y atacó a quienes resultaron electos, señalándolos de ser cercanos a los paramilitares.

Estas diferencias de método y resultado en la capacidad de penetración de la política y las elecciones indican que para ello se requiere más que ejércitos y dinero. Tanto guerrillas como paramilitares han contado con vastos ejércitos y recursos provenientes del narcotráfico; sin embargo, las diferencias en su penetración política y electoral son notables. Esto sugiere que son otros los factores que explican las diferencias de operación, alcance e impacto político que logran, como su carácter pro o anti estatal, pro o anti mercado o el tipo de capital social (redes sociales y de poder) al que acceden.

Resulta bastante lógico que los narcotraficantes busquen a los políticos como una manera de reducir el riesgo de ser perseguidos, judicializados y expropiados. Sin embargo, resultan menos lógicas las razones que conducen a sectores que ya tenían poder político y económico a vincularse tan estrechamente con narcotraficantes y grupos armados ilegales. ¿Qué llevó a tantos sectores de las elites regionales y nacionales de Colombia a estrechar tales vínculos?

La explicación más generalizada y aceptada es que esa alianza fue resultado del temor a la amenaza de las guerrillas que los extorsionaba y secuestraba. Sin embargo, en *Y refundaron la patria. De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano* (López et al., 2010) se explora una explicación adicional y complementaria. Otra parte de la explicación está en el temor y la sobre reacción a las reformas que democratizaron y abrieron el régimen político y electoral, amenazando los fundamentos y preeminencia del poder de dichas elites. En general la reforma constitucional de 1991 tuvo ese efecto; en particular, las normas relacionadas con la eliminación del régimen bipartidista por uno multipartidista, la ampliación de los cargos sujetos a elección popular y no a designación presidencial, las normas relativas a la función social de la propiedad, el reconocimiento de las comunidades étnicas y la asignación de vastas tierras a dichas comunidades, el cambio de las reglas electorales para ofrecer mayores garantías a nuevos competidores políticos.

Por ejemplo, aunque la elección popular de alcaldes se aprobó en 1986, varias de las reformas de la Constitución de 1991 tuvieron por propósito explícito permitir la entrada de nuevos jugadores en la competencia electoral y reducir las fuentes de poder excluyente de las elites regionales y bipartidistas. Decisiones derivadas del proceso Constituyente de 1991, como facilitar la creación de nuevos partidos políticos, posibilitar mayores garantías electorales, como el tarjetón y la financiación pública de campañas, la creación de nuevos cargos de elección popular como por ejemplo curules en la Cámara para los antiguos territorios nacionales y las gobernaciones, y el

cambio de la forma de elección del Senado, de una circunscripción regional a una nacional, tenían como objetivo abrir y democratizar el sistema político y dar mayores oportunidades y garantías a nuevos jugadores en la competencia electoral.

Esos cambios sólo fueron posibles porque se tomaron en una Asamblea Constituyente en la que la composición regional y partidista del poder político era sustancialmente diferente a la que tenía el Congreso de la época e implicaron un malestar y remezón político enorme entre las fuerzas que hasta entonces ostentaban el poder. Un ejemplo de ese remezón fue el cambio de la circunscripción electoral del Senado. En primer lugar, el Senado pasó de tener ciento catorce curules, electas por circunscripción departamental, a tener sólo cien, electas por circunscripción nacional. Además de tener un menor número de curules para repartir, la circunscripción nacional provocó la pérdida de representación política proporcional entre los diferentes departamentos. Si los senadores electos se clasifican entre senadores de origen departamental cuando obtienen más de 50% de su votación en un departamento, y senadores nacionales si no logran dicho porcentaje en un solo departamento, se encuentra que 42% de los senadores electos después de la reforma de 1991 se considerarían nacionales, y 58% serían senadores de origen electoral departamental, mientras que antes de la reforma constitucional todos los senadores eran de origen y representación departamental. Ese 42% de senadores nacionales provenían mayoritariamente de fuerzas políticas más urbanas, respaldadas por votantes independientes de las estructuras bipartidistas, disidentes de las elites bipartidistas o de nuevas fuerzas políticas alternativas a las bipartidistas. Con el tiempo, la porción de senadores nacionales se redujo, aunque ha venido aumentando poco a poco en cada elección: en 1994 bajó a 18%, en 1998 fue 19%, en 2002 el 23% y en 2006 el 26%. En cualquier caso, las elites que habían ostentado casi hegemónicamente el poder regional bipartidista vieron disputadas al menos un cuarto de sus curules en el Congreso y recién estrenada la reforma casi la mitad. La

mayor competencia y la necesidad de hacer campañas nacionales y no sólo regionales requería mayor financiación para las campañas políticas, apoyo que los narcotraficantes estaban listos a ofrecer y los políticos urgidos de recibir<sup>3</sup>.

Otros factores reforzaron los miedos e intereses que unieron a parte de las elites políticas con las redes mafiosas y paramilitares de sus regiones. Por ejemplo, la pérdida del estatus legal de las autodefensas en 1986 dejaba expuestos a la persecución judicial los grupos de autodefensa creados en conjunto por elites políticas regionales, grupos paramilitares y narcotraficantes. Recuperar esa cobertura legal fue una causa política que unió el interés de unos y otros, causa por la que lucharon intensamente y que finalmente lograron en 1994, con la creación de las Convivir. Otro gran riesgo de persecución judicial surgió con el restablecimiento de la extradición en 1997, por la presión ejercida sobre el desacreditado gobierno del presidente Samper. Ello hizo más apremiante para el paramilitarismo tener una careta política que disimulara la actividad mafiosa. Para ello resultaba muy eficaz apoderarse de la bandera contrainsurgente y tener representación política en cargos locales, regionales y nacionales. También por la presión de Estados Unidos se impusieron controles más eficaces al uso de aeropuertos y aeronaves para el tráfico de narcóticos, lo cual obligó a los narcos a buscar alternativas terrestres y marítimas. Tener cobertura política les permitió hacer esa expansión territorial con menor riesgo de persecución y acumular grandes activos económicos y riqueza que compartían todos los socios: políticos, paramilitares y narcotraficantes.

De todos esos factores se derivaron necesidades e intereses mutuos y complementarios entre elites políticas, mafiosas y armadas. Unos necesitaban defenderse y otros contaban con chequera y ejércitos para ofrecer protección. Unos tenían presencia en instancias políticas regionales y nacionales y los otros necesitaban llegar a esas instancias para proteger su negocio, evitar la persecución y extradición y hacer valer sus intereses. Ambos tenían ventajas comparativas de

operación en ámbitos locales y regionales, pero amenazas y resistencias en actores e instancias de poder nacional e internacional.

En conclusión, por diversas motivaciones, las estructuras de poder híbrido vinculadas a las actuales estructuras de crimen organizado, resistieron política y militarmente, legal e ilegalmente, el proceso democratizador promovido desde el centro político nacional. La guerrilla para consolidar su estrategia de “vacío de poder”, que consistía en desplazar o dificultar la presencia de la Policía, el Ejército y los políticos en las zonas bajo su control, conformarse como un Estado *de facto* en dichas zonas y forzar su reconocimiento como fuerza beligerante con capacidad de negociación ante el gobierno y la sociedad colombiana. Además, obviamente, de expandir los cultivos y la producción de pasta de coca para su financiamiento. Las elites políticas regionales para frenar las posibilidades electorales de los nuevos competidores políticos y los procesos democratizadores, políticos y económicos, promovidos desde el centro político nacional. Y los grupos narcotraficantes, tanto los autónomos como los asociados a paramilitares y guerrillas, para impedir la expansión de la presencia estatal o el funcionamiento de la justicia y la resistencia política que tenían en el nivel nacional, y por el contrario mantener para sí el control de vastas regiones que conectaban las zonas cocaleras centrales con las zonas costeras de exportación y centros urbanos para el lavado de activos.

#### 4. LAS ESTRUCTURAS DE PODER DEL CRIMEN ORGANIZADO COMO FUERZAS DE CAPTURA Y RECONFIGURACIÓN DEL ESTADO

Como se dijo, las investigaciones de la parapolítica han demostrado que por lo menos la tercera parte de los cargos de elección popular terminaron en manos de políticos apoyados por grupos narcoparamilitares o directamente miembros de esos grupos. Ese acumulado de poder político se originó pero no se limitó al poder local y regional, sino que ascendió hasta el nacional, en el



Congreso y la presidencia de la república. Después de las elecciones nacionales de 2002, los paramilitares declararon públicamente que por lo menos 35% de los congresistas electos eran sus “amigos”. Aunque dentro del Congreso los congresistas de la parapolítica eran sólo la tercera parte, dentro de la coalición del presidente Uribe representaban algo más de 50%, es decir eran mayoría<sup>4</sup>.

Semejante acumulado de representación y legitimidad les permitió a los parapolíticos apoyar decididamente la propuesta presidencial de realizar un proceso de paz con el narcoparamilitarismo, en concreto con las AUC, que le reconociera a estos grupos carácter político y les redujera el riesgo de extradición o expropiación a cambio de confesiones y encarcelamientos mínimos. Un arreglo bastante parecido, pero mejor, al que había exigido el capo Pablo Escobar algunos años atrás. Ese arreglo lo obtuvieron con la ley de justicia y paz propuesta por el gobierno en 2003 y aprobada por el Congreso en 2004, pero lo perdieron en la revisión legal que hizo la Corte Constitucional de la misma en 2006.

Como parte de la coalición gubernamental de Álvaro Uribe, el presidente más popular en la historia reciente, los parapolíticos tuvieron mayor legitimidad política para consolidar su representación electoral en las elecciones de 2003 en alcaldías y gobernaciones, concejos municipales y asambleas departamentales. Ampliaron también su representación en instancias regionales del ejecutivo nacional claves a sus intereses como el Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (Incoder), que asigna tierras públicas y hace reforma agraria; las corporaciones ambientales regionales, que regulan el uso del suelo; la Superintendencia de Notariado y Registro, que declara y registra la propiedad de la tierra; y, también, en el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), el órgano nacional de inteligencia dependiente de la Presidencia de la república, que además de inteligencia certifica los antecedentes penales de cualquier ciudadano y autoriza los movimientos migratorios; así mismo, en instancias de investigación judicial como las seccionales de la Fiscalía General de la Nación.

Una penetración tan masiva en instancias del ejecutivo y legislativo, e incluso del poder judicial, en todos los niveles territoriales, por parte del narcoparamilitarismo, les permitió realizar procesos de captura y reconfiguración del Estado. Según Luis Jorge Garay y otros autores (Garay et al., 2008), la captura del Estado, en su visión económica clásica, se define como “la acción de individuos, grupos o firmas, en el sector público y privado, que influyen en la formación de leyes, regulaciones, decretos y otras políticas de gobierno, para su propio beneficio como resultado de provisiones ilícitas y no transparente de beneficios privados otorgados por funcionarios públicos (*sic*)” (Garay et al., 2008: 16). Esa teoría clásica supone que es el regulado el que captura a su regulador normativo con propósitos fundamentalmente económicos, en los que “prevalece la estrategia de extraer ‘rentas del Estado para el beneficio de individuos privados, firmas o sectores mediante la distorsión del marco legal y regulatorio (*sic*)” (Garay et al., 2008: 18).

En sentido más complejo, la teoría de captura del estado propuesta por Garay et al. se refiere también “a la captura legislativa y jurisdiccional en la generación e interpretación [y aplicación] de leyes, decretos y políticas públicas en general”. Incluye igualmente un factor diferencial importante: que quienes participan en procesos de captura estatal pueden ser no sólo actores legales con intereses particulares, sino también actores ilegales con intereses criminales. En este último caso, Garay y los demás autores suponen que usualmente son los ilegales los que capturan a los legales; que son los violentos los que instrumentalizan la política y capturan el Estado para sus fines criminales. Aun cuando reconocen que los procesos de captura del Estado pueden originarse también en actores legales que instrumentalizan la ilegalidad y la violencia, suponen que este sentido de la captura es menos frecuente. Por último, asumen que el objeto de esa captura no es meramente económico, sino también penal, político y social. Dicho de otra forma, los que capturan no sólo aspiran a enriquecerse, sino, así mismo, e incluso sobre todo, a reducir su riesgo de exposición penal –el riesgo de ser perseguidos,

capturados y juzgados– y a incrementar su legitimidad política y reconocimiento social.

La evidencia judicial en los procesos de políticos vinculados con la guerrilla, el narcotráfico y los paramilitares demuestra que, a diferencia de lo supuesto en esta teoría, las formas de *captura invertida*, de los legales hacia los ilegales, de las elites que instrumentalizan la violencia y el narcotráfico para sus propios fines y conveniencia, son menos excepcionales y más corrientes en el caso colombiano de lo que prevé la teoría de Garray y su equipo.

Los hallazgos judiciales coinciden con los supuestos académicos en cuanto a que las formas de *captura invertida*, y también de *captura usual*, incrementan la exposición penal tanto de los actores supuestamente legales, por ejemplo los políticos, como de sus aliados ilegales, por ejemplo narcotraficantes y grupos armados ilegales. Coinciden también en que a ambos tipos de actores se les ejecuta parte de ese riesgo, es decir terminan siendo investigados y llegan a ser incluso condenados por vínculos con ilegales o encarcelados y extraditados por

narcotráfico. Sin embargo, la evidencia indica que los legales, por ejemplo los políticos, usualmente logran minimizar su riesgo de exposición penal, mientras que tienen ventajas para maximizar y ejecutar el riesgo de exposición penal de sus socios ilegales, por ejemplo los narcotraficantes. Aunque los ilegales tienen en teoría el recurso diferencial y eficaz del chantaje y la violencia, los políticos también acceden a esos recursos por otras vías y no dudan en usarlos. Son usualmente los políticos, no sus socios ilegales, quienes logran prevalecer y legitimarse a largo plazo. Usualmente, los narcotraficantes terminan extraditados, incluso por políticos a los que apoyaron, mientras que los políticos que recibieron su apoyo evaden ser judicializados y siguen gobernando.

De la comparación de las magnitudes del número de congresistas vinculados a investigaciones por parapolítica y Farcpolítica en el Congreso se concluye que sus magnitudes son muy distintas. Aproximadamente 39% de los senadores elegidos en 2002 y prácticamente reelegidos en 2006 han sido investigados por parapolítica, mientras que sólo 3% por Farcpolítica (véanse las tablas 3 y 4).

TABLA 3. NIVEL DE RIESGO POR PARTIDO POLÍTICO, POR NÚMERO DE CURULES DEL SENADO, 2006 Y 2010, VINCULADOS CON PARAPOLÍTICA

Partido político	Curules 2006				Curules 2010			
	Electas en Senado	Vinculadas con parapolítica	Restantes	Nivel de riesgo %	Electas en Senado	Vinculadas con parapolítica	Restantes	Nivel de riesgo %
Coalición Urubista	70	35	35	50	67	28	39	42
Movimiento Colombia Viva	2	4	-2	200				
Partido Colombia Democrática	3	4	-1	133				
Partido Convergencia Ciudadana	7	5	2	71				
Movimiento Alas Equipo Colombia	5	3	2	60				
Partido Cambio Radical	15	8	7	53	8	3	5	38
Partido Social de Unidad Nacional	20	7	3	35	28	10	18	36
Partido Conservador Colombiano	18	4	16	22	22	7	15	32
Partido de Integración Nacional (PIN)					9	8	1	89
Partido Liberal Colombiano	18	4	14	22	17	1	16	6
Partido Verde					6	0	6	0
Polo Democrático Alternativo	10	0	10	0	8	0	8	0
Mira	2	0	2	0	2	0	2	0
Otros	0	0	0	0			-	
Total	100	39	61	39	100	29	71	29

Fuentes: datos electorales Registraduría Nacional del Estado Civil; datos judiciales: Fiscalía General de la Nación y Corte Suprema de Justicia. Procesamiento de los datos: Claudia López.

TABLA 4. NIVEL DE RIESGO POR PARTIDO POLÍTICO, POR NÚMERO DE CURULES DEL SENADO, 2006 Y 2010, VINCULADOS CON FARCPOLÍTICA

Partido político	Curules 2006				Curules 2010			
	Electas en Senado	Vinculadas con parapolítica	Restantes	Nivel de riesgo %	Electas en Senado	Vinculadas con parapolítica	Restantes	Nivel de riesgo %
Coalición Urubista	70	0	70	0	67	0	67	0
Movimiento Colombia Viva	3	0	3	0			0	
Partido Colombia Democrática	2	0	2	0			0	
Partido Convergencia Ciudadana	7	0	7	0			0	
Movimiento Alas Equipo Colombia	5	0	5	0			0	
Partido Cambio Radical	15	0	15	0	8	0	8	0
Partido Social de Unidad Nacional	18	0	18	0	22	0	22	0
Partido Conservador Colombiano	20	0	20	0	28	0	28	0
Partido de Integración Nacional (PIN)					9	0	9	0
Partido Liberal Colombiano	18	2	16	11	17	1	16	6
Partido Verde					6	0	6	0
Polo Democrático Alternativo	10	1	9	10	8	1	7	13
Mira	2	-	2	-	2	0	2	0
Otros	0	-	-					
Total	100	3	97	3	100	2	98	2

Fuentes: datos electorales Registraduría Nacional del Estado Civil; datos judiciales: Fiscalía General de la Nación y Corte Suprema de Justicia. Procesamiento de los datos: Claudia López.

Hay una clara división por partidos entre uno y otro fenómeno. Prácticamente todos los investigados por Farcpolítica pertenecen a partidos de oposición, el Liberal y el Polo Democrático, mientras que la mayoría de los investigados por parapolítica pertenecen a partidos de la coalición uribista. Tercera, los parapolíticos están “sobre representados” dentro de la coalición de gobierno. Mientras que en el Senado los investigados por parapolítica representan 39% de los miembros de la corporación, en la coalición uribista representan la mitad de sus miembros. Esto se da porque ocho de cada diez investigados por parapolítica pertenece a los partidos de la coalición. Los Farcpolíticos, en cambio, están representados en máximo 13% en algún partido de oposición y en 3% en el Congreso como un todo.

No sólo en los casos de parapolítica la evidencia indica que fueron los políticos los que buscaron a los paramilitares; los políticos investigados por vínculos con las Farc aparentemente también hicieron lo mismo. Uno de los casos más sólidos de Farcpolítica es el del representante del Caquetá Luis Fernando Almario. El proceso judicial señala que fue él quien influyó en las Farc para que

asesinaran a los miembros de la familia Turbay, señalándolos de haber llevado a los paramilitares al Caquetá. Con esos asesinatos, Almario logró deshacerse de sus principales competidores electorales y empoderar su influencia política regional y nacional. Las Farc, sin embargo, concluyeron que Almario los había usado y que a su vez él ayudaba a los paramilitares, razón por la cual atentaron varias veces contra su vida.

Además del nivel de influencia de los investigados por vínculos con ilegales en el trámite de normas que benefician a sus aliados, otro aspecto que conviene analizar es el impacto de dichas normas en la estructura institucional del Estado. En los términos de Garay y su equipo, examinar si mediante esas normas se logró cierta reconfiguración cooptada del Estado. Reconfiguración por introducir cambios sistémicos en la estructura del Estado colombiano, prevista en la Constitución de 1991, y cooptada por el nivel de participación e influencia de actores e intereses ilegales o híbridos en su trámite legislativo.

En relación con el nivel de cooptación la evidencia es contundente y aterradora. El Congreso

electo en 2002, prácticamente reelecto en 2006, ha sido el más cuestionado judicialmente en la historia del país. Cualquier comparación del número de congresistas investigados y la gravedad de los delitos por los que son investigados permite esta afirmación. Por ejemplo, en el proceso 8.000, del Congreso electo en 1994, dieciséis congresistas y otros políticos fueron condenados, la mayoría por el delito de enriquecimiento ilícito, al haberse comprobado que financiaron sus campañas con recursos del Cartel de Cali. En la parapolítica del Congreso de 2002 y 2006, a la fecha están siendo investigados ciento nueve congresistas, de los cuales treinta y siete ya han sido condenados por concierto para delinquir agravado y asesinatos, y algunos incluso por vinculación con delitos de lesa humanidad como determinación de masacres.

Y el criterio de reconfiguración también se cumple. En el libro *Y refundaron la patria*, investigadores de Congreso Visible y Dejusticia exponen con detalle que, desde 2002, por medio del Congreso se han tramitado reformas legales y constitucionales de hondo calado institucional como la reelección presidencial inmediata, la modificación del sistema penal a uno acusatorio, la creación de un régimen de justicia transicional y múltiples reformas económicas, políticas y electorales. En el trámite exitoso de esas reformas fueron fundamentales los parapolíticos que formaban parte de la coalición de gobierno.

La parapolítica evidenció que los procesos de reconfiguración cooptada del Estado articulan intereses legales de ciertos sectores de clase media urbana y de la clase política, con frecuencia ligados a la propiedad rural, con intereses ilegales de narcotraficantes y paramilitares, por lo general vinculados también a la tierra. La fortaleza de este proyecto consiste justamente en esa capacidad para apoyarse en intereses contradictorios desde el punto de vista legal, pero compatibles política y económicamente, y mayoritarios electoralmente bajo la figura presidencial de Álvaro Uribe.

La ley de justicia y paz fue el acto político y la reforma penal más conveniente a los socios del

narcoparamilitarismo, pero no la única. A pesar de la evidencia de que el narcoparamilitarismo había expropiado de sus tierras a cuatro millones de campesinos a lo largo de dos décadas, en vez de aprobar normas que restituyeran la tierra a los desplazados, el Congreso de 2002 y 2006 redujo de veinte a cinco años el plazo mínimo de ocupación de un bien para poder reclamar su propiedad. Esa reforma permitía la legalización del despojo y beneficiaba a los testaferros y terratenientes de narcos y otros ilegales. Además de facilitar la legalización del despojo, otras leyes aprobadas por esos dos Congresos establecieron incentivos económicos y fiscales para la agroindustria, caracterizada por un uso extensivo del suelo e intensivo de capital y tecnología, como los biocombustibles y forestales. La ganadería extensiva siguió siendo una de las actividades preferidas por narcos y paramilitares para acumular y lavar su riqueza, y está prácticamente exenta de impuestos.

También se modificó sustancialmente el régimen político. Por ejemplo, se aprobó la reelección presidencial inmediata, sin ajustar el sistema de pesos y contrapesos, con lo cual el presidente acumuló un nivel de poder incluso mayor al que tenía antes de la reforma constitucional de 1991. Aunque se tramitaron reformas políticas para fortalecer y hacer más responsables a los partidos por los candidatos que avalan, el gobierno de Álvaro Uribe prefirió hundir esas iniciativas cuando se incluyeron sanciones concretas a la parapolítica que incluirían a miembros de su bancada.

Esos ejemplos legales ponen en evidencia que la acumulación de representación política del narcoparamilitarismo en el Congreso se usó para hacer reformas estructurales a instituciones penales, políticas y económicas diseñadas en la Constitución de 1991 o algunos de sus desarrollos posteriores. Desde su expedición, tanto los paramilitares como buena parte de las elites regionales criticaron la Constitución por ser demasiado garantista y hasta comunista. Reformarla y restarle carácter democratizador era uno de sus objetivos y así lo hicieron cuando tuvieron la oportunidad.

Como se dijo, la reconfiguración estatal que logró el narcoparamilitarismo no sólo se reflejó en la política electoral y la formulación de leyes, sino también en la operación institucional. Con semejante nivel de representación electoral y articulación con las coaliciones mayoritarias del presidente, los partidos y políticos afines al narcoparamilitarismo lograron una gran representación en entidades ejecutivas, locales, regionales y nacionales. En el ámbito nacional, por ejemplo, llegaron a tener el manejo del Incoder, desde donde facilitaron y legalizaron el despojo de tierras a campesinos, afros e indígenas. También se hicieron a varias corporaciones autónomas regionales, encargadas de regular el uso de los suelos y de expedir licencias ambientales que autorizan explotaciones agropecuarias, mineras o de otros usos rurales y urbanos.

Además de las históricas infiltraciones en la fuerza pública y en la justicia regional, en 2002, el presidente Uribe designó en la dirección del DAS a Jorge Noguera, condenado por sus vínculos con el narcoparamilitarismo. El DAS es el departamento administrativo de seguridad de la presidencia, el equivalente a la FBI y la CIA colombianas, y desde allí se estableció un sistema paralelo de borrado de antecedentes judiciales para facilitar procesos migratorios legales a narcotraficantes y otros criminales. Más grave aún, desde esa entidad se entregó supuesta información de inteligencia a grupos paramilitares, que sindicaba de vínculos con la guerrilla a varios ciudadanos y sindicalistas. El DAS entregó las listas y los paramilitares asesinaron a esos ciudadanos, contra los cuales no había proceso ni prueba alguna de esos supuestos vínculos. También se ha comprobado que desde el DAS se interceptaron las comunicaciones y enviaron amenazas anónimas a periodistas críticos del gobierno del presidente Uribe y a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia que lideraron la judicialización de los congresistas involucrados con el narcoparamilitarismo.

Esa fuerte penetración institucional del crimen organizado produjo una especie de industrialización de la corrupción estatal. Según estimativos oficiales, la magnitud de la tajada de

la corrupción sobre el presupuesto general de la nación asciende a \$5,2 billones<sup>5</sup>—4 billones del presupuesto del gobierno central y 1,2 billones de los gobiernos territoriales—, es decir 1,1 puntos del PIB de Colombia en 2010<sup>6</sup>. Otras fuentes estiman en dos puntos del PIB el peso económico del negocio del narcotráfico en la economía colombiana<sup>7</sup>. ¿Qué implicaciones tiene que la corrupción tenga en Colombia un peso económico equivalente a más de la mitad del narcotráfico? Investigaciones judiciales y académicas recientes revelan que una parte de la contratación o inversión estatal, especialmente en ciertos sectores como infraestructura, servicios de salud, seguridad y zonas francas, no sólo se está perdiendo por desfalcos al erario, sino que está siendo utilizada para lavado de activos derivados del narcotráfico. De ahí el crecimiento de casos y magnitudes de los escándalos de corrupción en esas áreas.

## 5. CONSTRUIR ESTADO Y MERCADO A PESAR DEL CRIMEN ORGANIZADO

Históricamente, en Colombia se ha entendido que la posibilidad de solucionar grades problemas estructurales y avanzar en la construcción de Estado y mercado está mediada por la realización de una negociación política que logre desmovilizar a guerrillas, paramilitares y narcotraficantes. Lo expuesto en este documento indica la tesis contraria. Es la construcción democrática de Estado y mercado, a pesar de la presencia de estructuras de crimen organizado y sin que medie una negociación con ellas, lo que permite solucionar los problemas estructurales.

Como se ha explicado a lo largo de este documento, ni la guerrilla ni los paramilitares de hoy reflejan sus orígenes históricos. Hasta finales de la década de los ochenta era relativamente posible distinguir a los carteles de narcotráfico de las guerrillas y paramilitares. Esa distinción se perdió en los años noventa, y es virtualmente imposible hoy. De allí que se hable de narcoguerrilla y narcoparamilitarismo como las estructuras de crimen organizado prevalentes en Colombia,

cada una con sus propias características y vínculos con los poderes legales y estatales. Las dos son hoy estructuras criminales fuertemente vinculadas a un negocio transnacional muy rentable como el narcotráfico, y a otros negocios nacionales rentables como la extorsión, el contrabando y la corrupción pública, por lo que tienen motivaciones económicas fuertes e independientes de sus motivaciones políticas.

Si alguna lección puede ofrecer Colombia de estos años de conflicto armado, guerra contra las drogas y penetración política y estatal del narcoparamilitarismo, es que lo que empodera a las mafias es que el narcotráfico, no el mercado, se vuelva el ente regulador del ascenso económico y social de parte sustancial de la población. Que la política se vuelva el mecanismo de ascenso y legitimación de las estructuras de poder que convergen en el narcotráfico. Y que las falaces negociaciones y desmovilizaciones con narcotraficantes y paramilitares debilitan la credibilidad y eficacia de la justicia y el Estado y dejan a la sociedad más debilitada y expuesta a la influencia de la siguiente generación de esas mafias. Hay que entender y asumir que los narcotraficantes no se desmovilizan: se transforman y legalizan.

Aun cuando sigue siendo cierto que hay condiciones sociales, económicas y políticas que alimentan el conflicto armado en Colombia, en particular en el mundo rural y étnico, la resistencia armada de las guerrillas sólo disminuye las posibilidades institucionales y legales de resolver esos problemas. De una parte, esa resistencia armada sigue sirviendo de justificación a la confluencia violenta de elites políticas y mafiosas y a desmanes y confluencias criminales entre la fuerza pública con dichas elites y sus grupos armados. La captura institucional pública por parte de esas estructuras híbridas de poder regional y la resistencia armada de la guerrilla hacen de muros de contención a las posibilidades de construir o democratizar el Estado colombiano en las regiones. Y sin Estado eficaz y legítimo en las regiones es imposible atender las necesidades sociales, económicas y políticas de la cuarta parte de la población colombiana que más padece

los horrores del conflicto, en particular los campesinos, afros, indígenas y desplazados.

De otra parte, hasta cierto punto las clases medias urbanas y las elites económicas y políticas nacionales se han adaptado a una especie de construcción sub óptima de Estado. Controlar apenas la mitad del territorio y las instituciones es suficiente para que opere la economía moderna, nacional y globalizada, que genera los indicadores de riqueza, crecimiento y desarrollo que exhibe Colombia. Al resto del territorio y a la cuarta parte de colombianos que lo habitan se les ha dejado abandonados a su suerte y sometidos a las estructuras de poder de la narcoguerrilla o el narcoparamilitarismo. Pagar impuestos y darse a la tarea requerida para construir Estado y mercado en esos territorios o para reconstruir democráticamente el Estado donde ha sido capturado por mafias, es una prioridad que todavía no se consolida en la agenda política y ciudadana colombiana. Asumir enteramente ese reto es, sin duda, nuestro principal desafío.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, Daron, James A. Robinson y Rafael J. Santos-Villagran. 2009. "The Monopoly of Violence: Evidence from Colombia". National Bureau of Economic Research.
- Arocha, Jaime y Gonzalo Sánchez. 1987. *Colombia: violencia y democracia*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Campos, Yezid. 2008. *El Baile Rojo*. Random House Mondadori. Bogotá.
- Corporación Nuevo Arco Iris. 2007. *Para-política: la ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Intermedio Editores. Bogotá.
- Dudley, Steven. 2008. *Armas y urnas*. Planeta. Bogotá.
- Duncan, Gustavo. 2007. *Los señores de la guerra*. Editorial Planeta Colombiana. Bogotá.
- Forgione, Francesco. 2010. *Mafia export. Cómo la 'Ndrangheta, la Cosa Nostra y la Camorra han colonizado el mundo*. Anagrama. Barcelona.
- Garay, Luis Jorge, Bernardo Guerrero, Isaac de León-Beltrán y Eduardo Salcedo-Albarán. 2008. *La captura y reconfiguración cooptada del estado en Colombia*. Avina, Método y Transparencia por Colombia. Bogotá.

- Gaviria, Alejandro. 2008. "Academia y política". *El Espectador*. Bogotá. 28 de marzo.
- Gibson, Edward L. 2004. "Subnational Authoritarianism: Territorial Strategies of Political Control in Democratic Regimes". Prepared for delivery at the 2004 Annual Meeting of the American Political Science Association, September 2-5, 2004.
- Gutiérrez, Francisco. 2007. *Lo que el viento se llevó. Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002*. Norma. Bogotá.
- Launay-Gama, Claire y Fernán González (eds.). 2010. *Gobernanza y conflicto en Colombia. Interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento*. Cinep-IRG-Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.
- López, Claudia. 2005. "Votaciones atípicas en las elecciones de Congreso de 2002". *Semana.com*.
- . 2007. "La ruta de la expansión paramilitar y la transformación política de Antioquia". En Corporación Nuevo Arco Iris. *Parapolítica: la ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Intermedio Editores. Bogotá.
- López, Claudia et al. 2007. *Retos y riesgos electorales en las elecciones de octubre de 2007*. MOE. Bogotá.
- López, Claudia y Óscar Sevillano. 2008. "Balance político de la parapolítica". *Arcanos* 14.
- López, Claudia (ed.). 2010. *Y refundaron la patria. De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Debate. Bogotá.
- Losada, Rodrigo. 2005. "Elecciones libres deshechas por los violentos". En *Libertad o seguridad: un dilema contemporáneo*. Fundación para la Seguridad y Democracia. Bogotá.
- . 2006. "Las implicaciones electorales de la reincursión política de las autodefensas". *Papel Político* 11 (1).
- Losada, Rodrigo, Fernando Giraldo y Patricia Muñoz (eds.). 2001. *Violencia y elecciones en Colombia: año 2000*. Centro Editorial Javeriano. Bogotá.
- Restrepo, Jorge y David Aponte (ed.). 2009. *Guerra y violencias en Colombia, herramientas e interpretaciones*. Cerac, Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.
- Romero, Mauricio (ed.). 2011. *La economía de los paramilitares. Redes de corrupción, negocios y política*. Debate. Bogotá.

## NOTAS

- 1 Esta artículo sustenta, resumidamente, los principales hallazgos y opiniones de la autora contenidos en los libros *Parapolítica: la ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Corporación Nuevo Arco Iris-Debate. Bogotá. 2007 (Claudia López, coautora). *Y refundaron la patria. De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Claudia López, editora y coautora. Debate. Bogotá. 2010.
- 2 Oficina del Alto Comisionado para la Paz y la Reintegración. Informe ejecutivo, mayo de 2010.
- 3 Un ejemplo de esas motivaciones está en la documentación de la masacre de Segovia, en el departamento de Antioquia, en 1989, cometida por grupos paramilitares, y en la que estuvieron implicados también el comandante regional del Ejército y un senador liberal, luego de que la Unión Patriótica ganara la primera elección popular de la alcaldía en 1988. Segovia había sido históricamente un bastión electoral del Partido Liberal.
- 4 Véase el prólogo de Francisco Gutiérrez en *Y refundaron la patria. De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. 2010.
- 5 Véase, [http://www.auditoria.gov.co/9\\_documentos/ponencias/2010\\_04\\_15\\_PonenciaAuditorContratacionVisibleIbague.pdf](http://www.auditoria.gov.co/9_documentos/ponencias/2010_04_15_PonenciaAuditorContratacionVisibleIbague.pdf)
- 6 Para comprender mejor la dimensión, un punto del PIB representa 4,9 billones de pesos. *Fuente:* Dane. Cuentas nacionales (2007). Véase, [http://www.dane.gov.co/daneweb\\_V09/index.php?option=com\\_content&view=article&id=128&Itemid=85](http://www.dane.gov.co/daneweb_V09/index.php?option=com_content&view=article&id=128&Itemid=85)
- 7 Véase, [http://www.cesifogroup.de/pls/guestci/download/CESifo%20Working%20Papers%202008/CESifo%20Working%20Papers%20November%202008%20cesifo1\\_wp2459.pdf](http://www.cesifogroup.de/pls/guestci/download/CESifo%20Working%20Papers%202008/CESifo%20Working%20Papers%20November%202008%20cesifo1_wp2459.pdf)

CAPACIDADES DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL  
EN AMÉRICA LATINA PARA ASUMIR DELITOS COMPLEJOS<sup>1</sup>

---

CRISTIÁN RIEGO RAMÍREZ / ALBERTO GUTIÉRREZ FUENTES

RESUMEN EJECUTIVO

---

Veinte años después de iniciados los procesos de reforma de los sistemas procesales penales en los países de América Latina, se cuenta con estudios que evalúan e identifican las fortalezas y debilidades de los sistemas judiciales penales en la región. En algunos casos, tales procesos pueden catalogarse de exitosos y en otros ha habido dificultades que han complicado la instauración de nuevas prácticas.

De un tiempo a esta parte la atención se ha concentrado en los ministerios públicos, por ser el órgano encargado de la investigación y de la persecución penal. El esfuerzo ha estado centrado en que cada ministerio público asuma un liderazgo como actor clave en la persecución en coordinación con las policías, logre metas de gestión o desarrolle herramientas para fortalecer la seguridad pública, entre otros. No obstante, no se ha profundizado su actuación en la persecución de los delitos complejos. Por esto, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (Ceja) está adelantando los primeros estudios exploratorios para determinar cuáles son las limitaciones del ministerio público en la investigación de este tipo de delitos.

En términos generales, es posible concluir que existen múltiples obstáculos que dificultan la investigación de los delitos complejos. Hay problemas de gestión de casos y con la obtención de pruebas, y existen inconvenientes con los organismos policiales y con otros que pueden aportar información sustancial al proceso de investigación. Además, es posible encontrar el diseño y la utilización de métodos investigativos obsoletos que hacen que la etapa de



investigación sea consumida por el trámite, aunque también hay experiencias que dan cuenta de buenas prácticas que aportan significativamente en la investigación de estos delitos.

Todo lo anterior incide en una menor eficiencia en los sistemas judiciales penales reformados. Esta investigación busca generar una discusión que propicie herramientas para la solución de los problemas detectados, y presentar información sustancial respecto al estado actual que presenta la investigación de los delitos complejos en los ministerios públicos de la región.

\*\*\*

## INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, los países de América Latina reformaron considerablemente sus sistemas judiciales, lo que incluye la transformación del sistema procesal penal. Estos cambios comenzaron a ser parte de la agenda política como una forma de lograr la efectiva consolidación de la democracia, allí en donde en varios países de la región se empezaba a poner término a los regímenes dictatoriales. En efecto, la construcción y el fortalecimiento de la democracia exigen sistemas e instituciones que sean capaces de atender los asuntos de importancia e interés público de una manera eficiente, generando legitimidad de la institución y del sistema en general.

Uno de los principales cambios en estos procesos de reforma –desde el punto de vista institucional– fue la creación del ministerio público en los países en donde no existía, o la asignación de funciones nuevas y concretas a la institución en aquellos que contaban con ministerio público desde los inicios de sus sistemas procesales penales durante el siglo XIX. Estos procesos de reforma han creado, sin duda, nuevas expectativas sociales, ya que a un organismo le es otorgada la función de llevar adelante la persecución penal de delitos de interés político, social, económico, etcétera.

En este contexto, uno de los desafíos de los ministerios públicos es lograr un sistema eficiente compatible con la gobernabilidad democrática, es decir que responda a las demandas de la

ciudadanía generando confianza en sus resultados, establezca una estrategia concreta frente a la inseguridad pública que lleve a la reducción de las tasas de criminalidad, innove en métodos para solucionar los problemas derivados de la delincuencia organizada, controle la corrupción, etcétera.

Como se dijo, durante los últimos años los ministerios públicos latinoamericanos han pasado por cambios trascendentales. Sus modificaciones centrales van desde la de hacerse cargo de la persecución penal –específicamente, dirigir de manera exclusiva la investigación, practicar u ordenar diligencias, ejercer la acción penal pública y, en algunas legislaciones, adoptar medidas para proteger a víctimas y testigos–, hasta la de experimentar cambios de entorno procesal –en concreto, la introducción de facultades discrecionales como el archivo provisional, el principio de oportunidad y la facultad de no iniciar investigación, además de la inclusión de salidas alternativas como la suspensión del proceso a prueba o acuerdos reparatorios–, donde cumplen una función persecutoria, junto con considerar una mayor visibilidad y un aumento de las expectativas sociales respecto de su misión. Desde tal perspectiva, es necesario iniciar una discusión acerca de las capacidades de los ministerios públicos latinoamericanos para responder a los desafíos que representa la criminalidad más grave y compleja. En tal escenario, en la región no se ha analizado sistemáticamente la actuación del ministerio público en la persecución de delitos complejos.

Una de las preocupaciones principales dentro del marco de los procesos de implementación de la reforma procesal penal instaurada en nuestra región, ha sido generar mecanismos de manejo eficiente de los casos flagrantes en el ámbito de los ministerios públicos, con el uso adecuado de vías alternativas distintas al juicio oral como forma de término procesal –por ejemplo, los procedimientos abreviados, la suspensión del proceso a prueba o los acuerdos reparatorios–. Sobre este aspecto existe información y en la actualidad se cuenta con la experiencia de varios países que han adoptado estos mecanismos.

No sucede lo mismo con los delitos que requieren de grados más elevados de investigación por parte de los ministerios públicos, los organismos policiales u otros que contribuyan en los procesos de investigación. Por ello, con el objetivo de conocer y evaluar el trabajo que algunos de los ministerios públicos de la región están desarrollando respecto de la persecución de los delitos complejos de cada país, en 2009 Ceja se propuso investigar la situación de los sistemas judiciales de Argentina, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela.

Este artículo tiene, precisamente, la finalidad de exponer la capacidad de respuesta de los ministerios públicos en el ámbito de la investigación y persecución penal de los delitos complejos, que aun cuando no se cometen en grandes cantidades, sí son importantes para medir la eficiencia y la calidad sustantiva del trabajo del ente persecutor, como órgano central a cargo de la investigación, y legitimar el sistema de justicia criminal en general.

Por tanto, este trabajo está enfocado en lo que se denomina delitos complejos. Actualmente no hay una definición omnicompreensiva o universal de delito complejo, debido a que los países de la región –sobre todo aquellos que formaron parte del primer estudio exploratorio– presentan realidades muy disímiles. En efecto, los ministerios públicos de nuestros países tienen diferentes prioridades, invierten sus recursos de manera

distinta y enfrentan problemas cuyas causas generalmente no se comparten. Con todo, cuando nos referimos a delitos complejos, antes de ceñirnos a una relación taxativa de determinados tipos penales –homicidios, secuestros, delitos asociados a la corrupción, crimen organizado y otros delitos similares–, estamos pensando en aquellos delitos cuya investigación requiere del sistema un grado considerable de esfuerzos de planeación estratégica, coordinación, despliegue, profesionalismo o persistencia en el tiempo, para esclarecerlos y procesarlos. Además, tratamos los delitos que contextualmente causan mayor temor, impacto o daño social y que, por sus características, pueden variar de país en país.

Para cumplir los objetivos indicados –y porque la realidad de cada país explorado varía según sus necesidades de investigación–, el artículo se divide en los siguientes apartados. Primero, se tratará de encontrar un punto de comparación de los diversos sistemas mediante la gestión que cada uno hace de los delitos de homicidio. Segundo, se darán elementos para explicar por qué los ministerios públicos tienen una capacidad limitada para perseguir eficientemente los delitos complejos. En seguida, se hará una crítica breve a lo que hemos identificado como una orientación del ministerio público a resolver los delitos más fáciles por sobre los delitos complejos, salvo cuando existe presión social por la connotación que adquieren ciertos casos para, luego, presentar ciertas experiencias exitosas que se están desarrollando por medio de las denominadas unidades especializadas. Por último, se analizará por qué las investigaciones están siendo consumidas por el trámite, cuáles son los problemas que existen con los órganos policiales y con otros organismos.

## 1. EL HOMICIDIO: UN DELITO TRANSVERSAL

Tras los cambios legales y presupuestarios necesarios para empezar a poner en marcha la reforma del sistema penal –como el hecho de dejar a cargo del ministerio público el ejercicio de la acción

penal y la dirección de la investigación– estaba la expectativa de que el abandono del sistema inquisitivo y su reemplazo por una organización más moderna de la persecución penal generaría, de por sí, mejoras en la capacidad de la investigación y persecución de todos los delitos, desde los más simples hasta los más sofisticados.

Veinte años después de iniciadas las reformas procesales penales en la región, es innegable que éstas han traído consigo cambios y mejoras significativas en los países de las Américas, especialmente en rubros esenciales y que estuvieron ausentes durante la vigencia del sistema inquisitivo, como el derecho efectivo a la defensa, la celeridad del nuevo proceso, las salidas alternativas tempranas y, en algunos países con sistema inquisitivo puro, la introducción del juicio oral. Sin embargo, es innegable también que estas reformas han debido enfrentarse a prácticas tradicionales muy arraigadas que han condicionado o, por lo menos limitado, los cambios esperados.

Como se dijo, hay pocas evaluaciones respecto de las capacidades de respuesta de los sistemas de justicia en la región referidas a los delitos complejos. Para tener algún punto de comparación entre los países explorados, consideramos una categoría de delitos que nos pudiera entregar alguna información respecto a la capacidad de respuesta de los ministerios públicos: los homicidios. Tal elección se debe a que se trata de un delito cuya tipificación no varía mayormente en las legislaciones y por ser de aquellos más graves y que concitan mayor preocupación en la opinión pública.

Al revisar la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes (véase la tabla 1), es posible

apreciar que se trata de un delito que preocupa no sólo por su gravedad entendida por el grado de violencia que implica cada caso en particular, sino también por constituir un área de la criminalidad y de violencia social en general con alta presencia en la región.

Más allá de las dificultades para acceder a estadísticas uniformes en cada país –lo cual ya muestra un problema en sí mismo, y debe llamar la atención–, en la tabla 1 es posible advertir que en la mayoría de los países de América Latina la tasa de homicidios por 100.000 habitantes supera los dos dígitos, llegando a superar los 70 homicidios en países como Guatemala y Honduras, según algunas de las cantidades disponibles, muy lejos de lo que ocurre en países americanos como Canadá u otros europeos muy relacionados con nuestra cultura, como España y Portugal, en donde la tasa no pasa de 3.

Sin embargo, de la información podemos concluir que las capacidades de los sistemas de justicia criminal de lograr condenas son muy disímiles (véase la tabla 2).

Como es posible apreciar, la capacidad de lograr condenas en Colombia y Argentina es un problema grave en la persecución de este tipo de delito, con porcentajes de término por condena de 2,7% y 14,45%, respectivamente. El mismo fenómeno ocurre en Ciudad de México y Costa Rica. Consideramos que existe un foco de preocupación en relación con los ministerios públicos de esos países, y que su rendimiento en términos investigativos es cuestionable, lo mismo que su relación con los órganos policiales y de promoción de la acción penal.

TABLA 1. TASAS DE HOMICIDIOS POR CADA 100.000 HABITANTES, 2000-2009

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Argentina	7,2	8,4	9,3	7,9	6,2	5,8	5,3	5,26	--	--
Bolivia	37,01	35,55	31,38	27,94	40,82	9,54	29,12	10,64	12,54	--
Brasil	26,7	27,8	28,5	29,1	27	22	22,6	23,3	25,6	--
Chile	2,6	1,9	1,9	1,8	1,7	1,9	1,9	1,92	1,62	1,68
Canadá	--	--	--	--	1,95	2,06	1,86	1,8	1,83	--
Colombia	62,7	64,6	65,7	52,7	44,1	39,3	37,3	39,2	36,3	35
Costa Rica	6	6	6	7	7	8	8	8	11	--
Ecuador	6,4	10,3	14,8	15	15	15	15	--	--	--
El Salvador	37,3	34,6	31,1	32,7	41	54,9	55,3	57	52	--
España			3,2	3,1	2,9	2,5	2,7	--	--	--
Estados Unidos	5,5	5,6	5,6	5,7	5,5	5,6	5,7	5,6	5,4	--
Guatemala	25,8	25,2	30,7	35	36,3	42	45,2	45	48	76,39
Honduras	49,9	53,7	55,9	33,6	31,9	35	42,9	64,24	77,5	--
México	32	31	28	27	25	24	25	--	--	--
Nicaragua	9	10	10	12	12	13	12,4	13	13	--
Panamá	10,14	10,19	12,42	10,85	9,71	11,28	11,3	13,29	19	--
Paraguay	--	--	--	--	--	--	--	28,21	21,53	--
Perú	2,4	11,5	10,3	5	5,12	10,98	11,15	10,32	11,56	10,24
Portugal	2,4	2,6	2,7	2,6	1,7	1,5	1,8	--	--	--
Rep. Dominicana	13,09	12,49	14,51	18,73	25,25	26,41	23,56	11,04	8,74	--
Uruguay	5,2	4,9	5,3	4,5	4,4	4,5	4,3	2,01	2,39	3,12
Venezuela	33	32	38	44	37	35	45	--	47,92	56,3

Fuente: elaboración propia a partir de diversas fuentes.

Algunas aclaraciones: como se verá en el detalle a continuación, para la elaboración de la tabla se han utilizado los datos de las propias instituciones, los contenidos en el Reporte sobre la justicia de las Américas de Ceja y dos informes específicos: *Desafíos de seguridad ciudadana en Iberoamérica*, 2008, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso); y el *Informe sobre desarrollo humano para América Central 2009-2010*, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Las fuentes utilizadas para cada país fueron: *Argentina*. Entre 2000 y 2006 según datos de la Flacso, 2007, según Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. *Brasil* (2006, 2007 y 2008). Datos Distrito Federal. *Chile*. Datos del Ministerio del Interior. Las cantidades difieren de los datos del ministerio público que establecen el número de homicidios cada 100.000 habitantes a partir de 2006, con cantidades muy elevadas con relación a las del Ministerio del Interior: 2006: 8; 2007: 7,9; 2008: 8,7; y 2009: 9,13. *Canadá*. Según Stactics Canada. *Colombia*. Según datos de la Flacso hasta 2006, y entre 2007 y 2009 según Departamento Nacional de Planeación. De acuerdo con los datos proporcionados por la Fiscalía General de la Nación, las tasas entre 2005 y 2008 resultan diferentes: 2005: 11,43; 2006: 37,2; 2007: 54,07; 2008: 66,14. *Ecuador*. Según datos de la Flacso. De acuerdo con información contenida en *Reporte sobre justicia de las Américas* del Ceja, entre 2005 y 2007 la tasa sería: 2005: 26,5; 2006: 29,9; 2007: 22,3. *El Salvador*. Según datos de la Flacso hasta 2006 y datos del PNUD, 2007 y 2008. De acuerdo con los datos del PNUD, la tasa se está incrementando a partir de 2003: 2000: 45; 2001: 40; 2002: 39; 2003: 40; 2004: 49; 2005: 62; 2006: 65. *Estados Unidos*. Federal Bureau of Investigation (FBI), *Murder and nonnegligent manslaughter*. *Guatemala*. Según datos de la Flacso hasta 2006, del PNUD, 2007 y 2008 y del MP 2009. Los años reportados por el MP contienen tasas mucho más altas: 2005: 72,4; 2006: 63,4; 2008: 64,1. Los datos del PNUD también resultan más altos que los de la Flacso: 2000: 28; 2001: 30; 2002: 32; 2003: 37; 2004: 38; 2005: 44; 2006: 47. *Honduras*. Según datos de la Flacso hasta 2006 y del MP, 2007 y 2008. Los datos del MP, en los años reportados, resultan más altos: tanto en 2005 como en 2006 indican 55,2. *México*. Según datos de la Flacso. *Nicaragua*. Según datos de la Flacso hasta 2006 y del PNUD, 2007 y 2008. *Panamá*. Según datos de Ocavi hasta 2007 y del PNUD, 2008. *Paraguay*. Datos del MP. *Perú*. Según datos de la Flacso hasta 2005 y del PNP de 2005 a 2009. *República Dominicana*. Según datos de Ocavi hasta 2006 y según información contenida en el *Reporte sobre justicia de las Américas*, 2007 y 2008. *Uruguay*. Según datos de la Flacso hasta 2006 y de 2007 a 2009 según información contenida en *Reporte sobre justicia de las Américas*. *Venezuela*. Entre 2000 y 2006 según datos de la Flacso; 2008 conforme a información del Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia Penal y los Derechos Humanos; 2009, según informe nacional de esta misma publicación.

TABLA 2. PORCENTAJE DE CASOS DE HOMICIDIOS CON CONDENAS O PERSONAS CONDENADAS POR DELITOS DE HOMICIDIO SOBRE EL TOTAL DE CASOS POR HOMICIDIO INICIADOS EN UN AÑO: ARGENTINA, CHILE, COLOMBIA, COSTA RICA Y CIUDAD DE MÉXICO

País	Año	Homicidios	Condenas	Porcentaje
Argentina	2008	429	62	14,45
Chile	2009	1.545	1.245	80,58
Colombia	2008	29.772	804	2,7
México, D.F.	2007	714	266	37,25
Costa Rica	2008	512	200	39,06

*Fuente:* elaboración propia con base en distintas fuentes. *Argentina.* “Estudio sobre la investigación y persecución penal de delitos de alta connotación social en Argentina”. *Colombia.* Datos proporcionados por la Fiscalía General de la Nación, e informe “La capacidad del sistema judicial colombiano para dar resultados en delitos de connotación social”. *México.* “La procuración de justicia en México: métodos de trabajo y resultados en las agencias del ministerio público”. Los informes de Argentina, Colombia y México están en proceso de edición para la publicación *Persecución de delitos complejos: capacidades de los sistemas penales en América Latina*. También se consultó *Chile:* Anuario estadístico 2009 del Ministerio Público. *Costa Rica.* Anuario judicial 2008 del Poder Judicial.

## 2. ESCASA CAPACIDAD DE LOS SISTEMAS PARA PERSEGUIR EFICAZMENTE LOS DELITOS COMPLEJOS

Los sistemas de justicia penal demuestran poca capacidad para perseguir y sancionar eficazmente los delitos complejos. Los pocos resultados en la investigación y condena de estos delitos son una constante permanente y preocupante.

Si bien es cierto que los delitos complejos no constituyen el grueso cuantitativo de las denuncias que ingresan a los sistemas penales, hay que indicar que cuando se desagregan y analizan las cantidades es posible constatar que las condenas son mucho menores al número total de casos por esos mismo delitos –ello cuando se consideran las condenas obtenidas en juicio oral y también cuando se suman las sentencias condenatorias obtenidas por vías alternativas–.

El caso de Colombia es muy ilustrativo. Según estadísticas de la Fiscalía General de la Nación, en las que se consideran los ingresos y las salidas de causas para delitos investigados desde 2005 hasta 2008, la cantidad de casos ingresados –y que se consideran como delitos complejos– sobrepasan de manera significativa a los casos que salen del sistema (véase la tabla 3). Esto demuestra que existe un problema de eficiencia en la persecución y sanción del delito.

TABLA 3. COLOMBIA: INGRESOS Y SALIDAS DE CAUSAS PARA LOS DELITOS INVESTIGADOS, 2005-2008

Delito	Ingresos	Salidas
Homicidio	74.932	23.198
Secuestro	1.573	369
Extorsión	8.334	2.181
Cohecho	1.843	320
Peculado	2.344	513

*Fuente:* Fiscalía General de la Nación.

Con respecto a los delitos complejos que son resueltos vía juicio oral, el sistema procesal penal colombiano exhibe porcentajes que indican pocos resultados en la condena de este tipo de delitos. En efecto, de acuerdo con estadísticas de la Fiscalía General de la Nación, las condenas en juicio oral frente a delitos complejos no sobrepasan el 0,3% (véase la tabla 4). Con todo, existe también la posibilidad de lograr una condena mediante vías alternativas al juicio oral.

TABLA 4. COLOMBIA: CASOS INGRESADOS AL SISTEMA FRENTE A CONDENAS EN JUICIO ORAL PARA LOS DELITOS SELECCIONADOS, 2005-2008

Año	Ingresos	Condenas en juicio oral	Porcentaje
2005	5.945	17	0,29
2006	18.425	31	0,17
2007	28.528	71	0,25
2008	36.349	48	0,13

*Fuente:* Fiscalía General de la Nación.

De acuerdo con lo anterior, la tabla 5 presenta los números que arroja el sistema colombiano.

TABLA 5. COLOMBIA: ENTRADAS DE CASOS FRENTE A CONDENAS PARA LOS DELITOS ESTUDIADOS, 2005-2008

Año	Ingresos	Todas las condenas	Porcentaje
2005	5.945	391	6,58
2006	18.425	848	4,60
2007	28.528	1.187	4,16
2008	36.349	1.125	3,09

Fuente: Fiscalía General de la Nación.

Es posible apreciar que incorporando las condenas obtenidas por vías alternativas al juicio oral, de los delitos complejos sólo se resuelve un porcentaje cercano a 7%.

El caso chileno es paradigmático también. La tabla 6 presenta el total de ingresos durante 2008, dividido por categoría de delito y respecto de los cuales se indica qué cantidad de casos llegaron a juicio oral.

Del cuadro anterior es posible constatar que los resultados para los delitos complejos son malos. Como se aprecia, durante 2008 ingresaron 1.448 homicidios, de los cuales sólo 5,1% llegó a término por juicio oral, considerando el total de ingresos –lamentablemente las estadísticas del ministerio público no desagregan el resultado del juicio entre condena o absolución por categoría de delito–. Ahora bien, si sólo se toma en cuenta el total de homicidios (1.448), es posible apreciar que el sistema sólo genera acusaciones en 32% de los casos: 467 homicidios fueron a juicio oral. Esto reafirma la idea de la escasa capacidad para sancionar este tipo de delitos, ya que el resto de los casos de homicidios –esto es, el 68% restante– o bien se resuelven por una vía alternativa o no tienen sanción alguna.

Lo mismo ocurre con los delitos económicos, ya que sólo 2,3% generó acusación para ser llevado a juicio oral. Con todo, en el caso chileno estos delitos tienen penas que permiten la utilización de salidas alternativas, aun cuando no deja de

llamar la atención los pocos casos que llegan a ser debatidos en audiencia de juicio oral.

TABLA 6. CHILE: NÚMERO TOTAL DE INGRESOS FRENTE A PORCENTAJE DE CASOS QUE FUERON A JUICIO ORAL

Categoría de delito	Ingresos 2008	Total casos que fueron a juicio oral	%
Robos	93.390	2.838	30,9
Robos no violentos	190.611	935	10,2
Hurtos	132.881	583	6,3
Otros delitos contra la propiedad	69.781	233	2,5
Lesiones	180.424	438	4,8
Homicidios	1.448	467	5,1
Delitos sexuales	18.291	962	10,5
Delitos contra la libertad / intimidad	155.463	248	2,7
Faltas	117.741	54	0,6
Delitos ley de tránsito	29.149	87	0,9
Delitos ley de drogas	16.295	1.197	13
Delitos económicos	39.519	212	2,3
Delitos funcionarios	1.165	25	0,3
Delitos de leyes especiales	21.181	261	2,8
Delitos contra la fe pública	4.864	65	0,7
Cuasidelitos*	17.672	47	0,5
Otros delitos	159.559	533	5,8
Total	1'249.434	9.185	100

\* En términos simples, los cuasidelitos son aquellos hechos ilícitos cometidos sin dolo. En otras palabras, en los cuasidelitos se actúa con culpa a diferencia de los delitos, que se cometen con dolo.

Fuente: Anuario estadístico Ministerio Público 2008.

En conclusión, los sistemas judiciales están mostrando escasa capacidad para perseguir eficazmente los delitos complejos. De hecho, hay pocos resultados en sancionar estos delitos mediante condenas dictadas en juicio oral o vía mecanismos alternativos o abreviados. Esto debiese ser, por lo menos, una señal inquietante, ya que sin una persecución eficaz de este tipo de delitos, en la sociedad se genera una percepción de impunidad.

Otro asunto importante es que los sistemas judiciales de la región muestran debilidades en materia de obtención de la prueba, lo cual se agudiza frente a los delitos complejos. En este caso

los ministerios públicos de la región e indirectamente, pero no menos importante, las organizaciones policiales, enfrentan múltiples desafíos.

En México, por ejemplo –y relacionado con el delito de homicidio–, no existe un proceso apto para conseguir u obtener los medios de prueba en el mismo sitio donde ocurrió el hecho delictivo. Tampoco se protege el lugar del suceso ni hay una derivación inmediata a una agencia especializada que se dedique a recabar evidencias. En concreto, el riesgo de destruir evidencias o no recoger las que están en el sitio es muy alto y amplía las probabilidades de que el caso no se resuelva.

Además, la debilidad de los ministerios públicos para llevar un caso de delito complejo a juicio oral y obtener una sentencia condenatoria sería un factor que podría estar influyendo en los fiscales de algunos países para que archiven este tipo de casos, contribuyendo con ello a la percepción ciudadana de impunidad frente a los mismos. En esta línea, parece existir la sensación ciudadana de que las reformas procesales penales no están siendo lo suficientemente potentes para sancionar estos delitos, percepción que se relacionaría también con el estándar probatorio que exige el nuevo proceso penal.

En Colombia, por ejemplo, una de las fuentes probatorias tradicionales para enfrentar los delitos de relevancia social ha sido la actuación del “delator” o “colaborador eficaz”, cuya amplia actuación se restringe con el nuevo proceso penal. Además, la ciudadanía percibe que el nuevo sistema sólo arroja resultados concretos en los casos de flagrancia, pero no en los delitos complejos.

### 3. PRESIÓN SOCIAL Y ORIENTACIÓN A LOS DELITOS MÁS FÁCILES

Durante la investigación fue posible detectar que ciertos casos de delitos complejos sólo se concluyen en la medida en que exista gran presión por los resultados. Es decir, el ministerio público exhibe términos de los mismos en cuanto el caso adquiere una alta connotación pública, debida

por lo general a la cobertura que le otorguen los medios de comunicación.

En otras palabras, el sistema judicial soluciona ciertos delitos complejos en la medida en que los medios de comunicación despiertan el interés de la ciudadanía, ejerciendo influencia en la opinión pública. Por lo general, se trata de casos en los que hay un actor político involucrado, corrupción o coimas, gran impacto o daño social –típicamente, abusos de menores o redes internacionales de pornografía infantil–, cantidad alta de víctimas, entre otras posibilidades.

Ahora bien, como el ministerio público es la institución responsable de llevar a cabo las investigaciones de estos delitos, dada la cobertura mediática su intervención en algunos procesos se vuelve más eficiente. Es decir, se recolectan las pruebas, se formulan las acusaciones y se lleva a juicio a los imputados. En resumen, algunos casos de delitos complejos se tramitan rápida y diligentemente en la medida en que los medios de comunicación los divulguen, no de acuerdo con un modelo o política de gestión específico.

Lo anterior podría ser explicado por el mecanismo de incentivos. En efecto, no es lo mismo tramitar y concluir un delito común que uno complejo. Varios países de la región carecen de indicadores de gestión que gratifiquen o castiguen el grado de importancia o de complejidad del delito asignado a un fiscal particular. Es decir el sistema de incentivos no debe medir solamente la carga de trabajo de un fiscal, su productividad, los términos aplicados en los distintos casos que tramite, etcétera: debe diferenciar también los casos comunes de los que generen inversiones considerables en esfuerzos investigativos o que generen mayor daño o impacto social. De no corregirse lo anterior los incentivos llevarán a resolver rápidamente los casos más fáciles.

#### 4. EXPERIENCIAS EXITOSAS Y BUENAS PRÁCTICAS

En algunos países existen experiencias interesantes de persecución penal, que podrían calificarse como exitosas –o, al menos, de prometedoras– en términos de mejora de la capacidad de respuesta a los delitos complejos. Estas experiencias se focalizan en la persecución, especialmente frente a la delincuencia con niveles superiores de organización, violencia, complejidad y disponibilidad de recursos.

En Chile, por ejemplo, en la fiscalía misma se formaron unidades especializadas según tipo de delito, teniendo en cuenta las dificultades propias de los complejos. Usualmente, estas innovaciones van acompañadas de la redistribución de los recursos humanos; es decir, a estas unidades se les asigna una cantidad importante de fiscales para que se hagan cargo de la investigación del delito que corresponde a la unidad. En términos generales la especialización de la unidad atiende al criterio de materia o tipo de delito –por ejemplo, delitos económicos, robos, drogas, delitos sexuales–, dejando el criterio territorial para la investigación y tramitación de los delitos comunes.

Sintéticamente, el funcionamiento de estas fiscalías especializadas es el siguiente: cuando ingresa un caso se tiene en cuenta si reviste de alguna especialidad. Por ejemplo, que sea un delito económico, sexual, etcétera. Si esto es así, el fiscal jefe lo asignará a la unidad especializada respectiva, sacándolo de la tramitación masiva y designándole un fiscal en particular. El fundamento de esto es que el delito complejo no debe seguir el mismo trámite burocrático del delito común, sino que debe tener una investigación personalizada.

En Perú, por su parte, existen también las fiscalías especializadas. Allí hay unidades especializadas en corrupción, criminalidad organizada y delitos de terrorismo y lesa humanidad. Cada una de ellas puede tener competencia para investigar una amplia gama de delitos. Por ejemplo, la fiscalía especializada en criminalidad organizada se creó para investigar los delitos de tráfico

ilícito de drogas, lavado de activos, tráfico ilícito de armas, etcétera, siempre y cuando sean cometidos por organizaciones criminales y tengan una complejidad especial. La tabla 7 muestra la productividad de la fiscalía especializada en criminalidad organizada durante 2009, de acuerdo con el *Anuario del Ministerio Público*.

TABLA 7. PERÚ: PRODUCTIVIDAD DE LAS FISCALÍAS ESPECIALIZADAS EN CRIMINALIDAD ORGANIZADA, 2009

Denuncias y expedientes	Total	%	%
<b>Fiscalías provinciales</b>			
Denuncias recibidas	255	100	100
Denuncias formalizadas	64	25	37
Denuncias archivadas, derivadas o acumuladas	31	12	
Denuncias pendientes	160	63	63
<b>Fiscalías superiores</b>			
Expedientes	189	100	100
Casos en juicio oral	96	51	51
Sentencias condenatorias	28	15	18
Sentencias absolutorias	5	3	
Otros	60	31	31

Fuente: *Anuario del Ministerio Público*. 2009. Perú.

Como se observa, durante 2009 esta fiscalía recibió doscientas cincuenta y cinco denuncias, de las cuales 63% se encuentra pendiente. Con todo, si se toman en consideración las denuncias formalizadas –sesenta y cuatro casos– y las archivadas o acumuladas –treinta y uno–, se obtiene que esta unidad especializada terminó 37% de las que ingresaron. Ahora, si se toman en consideración los casos judicializados, es posible apreciar que del total de ciento ochenta y nueve casos, 51% estaba en juicio oral, logrando sentencia condenatoria en veintiocho.

Como se deduce de estos dos ejemplos de unidades especializadas, el establecimiento de este tipo de fiscalías demuestra que, a pesar de no contar siempre con todos los recursos humanos, normativos, tecnológicos y logísticos deseables, los sistemas judiciales pueden responder eficientemente a los delitos complejos, logrando detectarlos y sancionarlos si se lo proponen como tarea prioritaria y cambian sus métodos tradicionales de trabajo.



En términos generales, en este tipo de fiscalías especializadas se ha ido aplicando y diversificando un criterio de tratamiento por materia o delito más que un criterio territorial. Es común encontrar entonces que dentro de la misma fiscalía una parte de los fiscales se dedique a los delitos comunes y otra esté compuesta por fiscales especializados en delitos específicos: económicos, sexuales, etcétera. La lógica detrás es que el delito complejo tenga un trámite e investigación personalizada a cargo de un fiscal especializado. Es decir, existe una asignación a un fiscal determinado.

El trabajo especializado proporciona un espacio de aprendizaje y desarrollo de habilidades que en el contexto de la tramitación común no es posible fomentar, y permite también la investigación y tramitación exitosas de los delitos complejos, en la medida que el ministerio público emplee un criterio de especialización para gestionar de la mejor manera sus recursos humanos y económicos.

Con todo, estas innovaciones no están exentas de problemas, entre los que hay desde los que pueden solucionarse fácilmente –como el caso de México, donde existen problemas para levantar una denuncia y recabar la evidencia–, hasta obstáculos políticos o relacionados con factores de capacitación. No obstante, esta sigue siendo una manera inteligente de gestionar eficientemente los casos complejos, puesto que la creación de fiscalías especializadas favorece una investigación particular y detallada frente a este tipo de delitos.

## 5. INVESTIGACIONES CONSUMIDAS POR EL TRÁMITE

En el modelo inquisitivo, el proceso incluye un conjunto de actividades o actos que se desarrollan progresivamente y que son indispensables para lograr una decisión judicial. Por tanto, esas actividades están destinadas a ejecutar un conjunto de trámites sin ningún nivel de distinción en cuanto a la pertinencia, importancia o necesidad del acto con respecto al caso concreto. Lo anterior tiene efectos negativos, entre ellos, la

burocratización de la etapa de investigación y del procedimiento en general, lo que redundará en las enormes extensiones de tiempo que provocan el retardo en su desarrollo.

Con la introducción de los nuevos modelos procesales penales, las actividades investigativas deben estar acordes con las necesidades del caso. Frente a varias actividades posibles de desarrollar, la elección de alguna de ellas no se hace a partir de un acta preestablecida, sino que responde a las decisiones estratégicas del órgano persecutor. En otras palabras, determinadas actividades de investigación se llevarán a cabo en la medida que cumplan objetivos específicos relacionados con las características del delito o la prueba particular que se busque reunir, entre otros intereses propios de cada parte. De esta forma, las actividades de investigación dejan de ser el solo chequeo del protocolo preestablecido.

En ese sentido, los modelos de investigaciones complejas deberían tender a métodos de trabajo que simplifiquen el desarrollo de la etapa investigativa, haciéndola mucho más dinámica, ágil y específica. En algunos países de la región es posible encontrar algunos intentos por lograr tal objetivo, aunque infructuosos.

En Colombia, por ejemplo, se introdujo el “programa metodológico” que buscaba, básicamente, incorporar el factor estratégico en la etapa investigativa, además de lograr un grado de coordinación con los organismos auxiliares. Sin embargo, la lógica del sistema inquisitivo se introdujo en la manera de llevar a cabo dicho programa; es decir no existe el componente estratégico ni de coordinación ya que sólo se trata –en la práctica– de un conjunto de labores o actos que se envía a la policía para que esta desarrolle. Por tanto, la lógica o modelo tradicional de entender la etapa investigativa como ese conjunto de actos del cual hablábamos al inicio se trasladó al nuevo sistema, como metodología de trabajo.

Algo similar ocurre en Venezuela, donde además de considerar un defecto en la metodología investigativa el hecho de no poseer manuales y protocolos, las diligencias ordenadas se realizan

o decretan de manera análoga a la que imperaba durante el sistema inquisitivo. De hecho, por lo general estas no responden a las necesidades concretas del caso o, incluso, son impertinentes, por lo que ni siquiera contribuyen a esclarecer el hecho delictivo. Se detecta también que la falta de coordinación entre los distintos organismos demora la obtención de resultados.

En México, por último, el problema no radica en la existencia de manuales o protocolos, sino en que para cada tipo de delito existe una lista o catálogo inalterable. Lo complicado de este plan de trabajo es que impide la planeación o el desarrollo de una estrategia investigativa dinámica y específica de acuerdo con los hechos concretos del caso.

En términos generales, la inexistencia de un método investigativo eficaz es una dificultad crucial para la sanción de los delitos complejos. En efecto –como se concluye de las experiencias descritas–, en la práctica se sigue utilizando con gran frecuencia un método investigativo de trabajo bastante burocratizado y ritualista. Como, por ejemplo, la elaboración de un expediente en la medida en que se vayan realizando ciertas diligencias de un catálogo fijo por tipo de delitos; o la elaboración de órdenes o protocolos de investigación generales y estandarizados que el ministerio público le entrega a la policía.

Uno de los problemas de este método de trabajo es que no está diseñado para la elaboración de una estrategia de investigación. Donde es deseable una investigación criminal estratégica caracterizada por su *desformalización* y agilidad, lo que hay son protocolos o pautas estandarizadas que orientan la persecución penal. Estos protocolos no han logrado ser un elemento que pueda contribuir notoriamente al éxito de una investigación. De hecho, es posible sostener que tales catálogos o pautas no están en función de la obtención de las pruebas necesarias que se requieren para un caso específico, sino que tornan el proceso investigativo en una mera actividad burocrática, llena de formalidades.

Como señalamos, en algunos países de la región es posible constatar que estos instrumen-

tos pueden convertirse en elementos meramente formales o, en el último caso, que restringen innecesariamente el curso investigativo de un caso. En otras palabras, la etapa de investigación se advierte como un conjunto de pasos lineales que no tienen ninguna perspectiva de ser analizados de manera estratégica o, bien, como un procedimiento fijo que no está diseñado para desarrollar una estrategia de investigación. Por el contrario, en los países mencionados el método de trabajo ha llevado a que la investigación esté muy burocratizada y a que sea lenta, formalista, reflejo de un método investigativo tradicional o propio del sistema inquisitivo, en el que sólo importa concentrarse en la solicitud de diligencias sin pesar su valor o aporte reales en la investigación. Lo único que ese método de trabajo hace es recopilar información de manera fragmentaria, acumulándola de forma muy burocrática.

No obstante, es posible indicar que protocolos orientadores y flexibles contribuyen a capitalizar e integrar las buenas prácticas de los fiscales y policías para investigar los delitos, especialmente los que exigen la recopilación y el análisis de abundante información técnica, como los financieros y económicos. De esta manera, si bien tales manuales y protocolos pueden servir para asentar metodologías de trabajo, es necesario estar atento a no caer en las prácticas inquisitivas.

## 6. PROBLEMAS CON LOS ÓRGANOS POLICIALES DE INVESTIGACIÓN

El modelo normativo recogido por las reformas al sistema judicial en los países de América Latina ha entregado a los ministerios públicos importantes facultades en la investigación y dirección de las policías, y reconoce que los organismos policiales son los que, en la práctica, adelantan buena parte del trabajo investigativo.

Las nuevas responsabilidades de los ministerios públicos implicaron diseñar de nuevo su relación con los órganos policiales. En general, este nuevo modelo ha radicado en atribuciones de dirección en la investigación de los delitos, que

han sido ambiguas y motivo de conflictos entre las instituciones. El surgimiento de los ministerios públicos como un nuevo actor en las tareas de investigación, sin un diseño explícito en cuanto a su función y atribuciones, ha supuesto cuestionamientos de los órganos policiales acerca de su participación en la instrucción o investigación.

En efecto, en algunos sistemas es posible detectar que en los métodos de trabajo falta innovación. Se sigue utilizando entonces la manera tradicional –propia del sistema antiguo– de recolección de información, basada en las numerosas diligencias o solicitudes que el fiscal le pide a la policía. Este sistema tiene el problema de no tener un objetivo concreto determinado para el caso específico, por lo que la información que se recolecte puede no ser importante ni específica para el delito investigado. Lo anterior redundante en que para la investigación de los delitos complejos falta planeación estratégica entre las instituciones a cargo de la persecución penal –fiscalías y policías–.

Asimismo, si la dinámica de trabajo consiste sólo en dar pie al conjunto de diligencias solicitadas por el fiscal, los policías ven su función como la de simples ejecutores de diligencias o solicitudes del órgano persecutor, y no tienen incentivos para sentirse parte del caso ni de su conclusión. Falta sensibilidad frente al resultado de la investigación, por lo que esta puede retardarse más de lo debido, afectando el flujo, la gestión correcta y la resolución pronta de los casos.

Con todo, si para la organización del trabajo se toma como factor determinante el criterio de especialización, es posible constatar la existencia de otra dinámica. En efecto, en algunos países de la región la interacción entre fiscales y policías en la persecución de los delitos complejos ha sido fluida y directa, lo cual ha permitido que la dinámica de trabajo no se reduzca a la recepción por parte de la policía de las intensas solicitudes de los fiscales. Por el contrario, entre los policías y estos ha habido una colaboración horizontal en términos laborales, que ha dado paso a una *desformalización* de las instrucciones y los oficios que tales instituciones se traspasaban como

medio de comunicación para cumplir labores investigativas. Esta manera de llevar a cabo la investigación de los delitos complejos no es fácil ni está exenta de complejidades; sin embargo, se considera positivo que en los delitos complejos exista una forma de trabajo más integral y con una planeación estratégica con objetivos determinados para cada caso.

## 7. PROBLEMAS CON LA INFORMACIÓN

Un aspecto débil en muchos países del Cono Sur se relaciona con los mecanismos de entrega de información, la articulación y la coordinación entre los ministerios públicos, las agencias públicas administrativas y las entidades privadas que pueden aportar con datos para el ejercicio de la persecución penal.

En este sentido, es necesario generar sistemas de datos compatibles y accesos cruzados que contribuyan a reducir tiempos muertos en la investigación y persecución penal de los delitos en general y, dentro de ellos, los financieros, los tributarios y contra la administración pública.

En algunos países es factible comprobar que el sistema no es capaz de producir información sobre su funcionamiento o que la produce parcialmente –por ejemplo, se presentan datos sobre el ingreso de las denuncias, pero no información sobre el tipo de término utilizado ni respecto a los tiempos de duración de los mismos, entre otros indicadores indispensables para conocer el funcionamiento del sistema–. Por otro lado, la recolección y producción de la información no es uniforme, lo que genera desconfianza respecto a los datos producidos por ciertas instituciones. Así, datos o estadísticas de cierta institución se consideran más confiables que los de otra –por ejemplo, la información del poder ejecutivo es más confiable que la del poder judicial; la del ministerio público lo es más que la de las policías, etcétera–.

Lo anterior lleva a que los datos y las estadísticas del sistema de información no se comparan, es decir, cada organismo elabora sus cifras o indicadores de acuerdo con sus criterios, lo que

implica que no es viable cruzar información y delinear el trabajo conjunto entre los distintos operadores e instituciones del sistema de justicia penal. Si en la producción de información sustancial relativa al funcionamiento del sistema todos los actores trabajan sin coordinación e individualmente, además de resultar difícil medir el trabajo de las distintas instituciones es posible también que la información sea contradictoria en cuanto a la realidad de los delitos complejos de un país y a la manera en que están siendo investigados. Por estas razones, los distintos órganos deberían unir sus esfuerzos para crear un sistema en el cual haya métodos compartidos de información.

Por último, cabe llamar la atención en cuanto a los mecanismos de indagación previa a cargo de entidades administrativas públicas como las unidades de inteligencia financiera, las aduanas, agencias de impuestos, contralorías, etcétera, que cada vez son más importantes como fuentes de información sobre la comisión de delitos, útiles para los ministerios públicos. En efecto, si en alguna institución pública o privada existe información útil para la investigación de los delitos complejos, es necesario que el flujo de esa información entre tales instituciones y el fiscal sea lo más expedito posible. Tener acceso a esas bases de datos contribuye a mejorar las fuentes de información con las que puede contar un fiscal en el desarrollo de su investigación.

## 8. CONCLUSIONES

A partir de lo expuesto es posible concluir que:

1. Los sistemas judiciales penales latinoamericanos aún no muestran resultados destacables en la persecución de los delitos complejos. Las cifras señalan que hay cierta ineficiencia para llevar a juicio oral este tipo de delitos. Además, en los casos de delitos complejos que generan alguna acusación, las sentencias condenatorias representan un porcentaje menor.
2. Han surgido unidades especializadas para la investigación y persecución de los delitos complejos que se erigen como una buena prác-

tica. Este cambio en la metodología de trabajo permite la personalización de la investigación a cargo de un fiscal determinado, sacándolo del trámite masivo que siguen los delitos comunes y otorgándole una atención basada en el criterio de especialización por tipo de delito: económicos, sexuales, etcétera.

3. La metodología de trabajo de la investigación sigue el paradigma inquisitivo. Se trata de un método burocrático, plagado de formalidades, ritualista, sin planteamiento de estrategias investigativas que apoyen la decisión de qué diligencias realizar para las necesidades específicas de cada caso, sino mediante actas o pautas establecidas que no generan mayor impacto en el desarrollo de la investigación.
4. Existen problemas con algunos organismos que producen la información, lo que se traduce en estadísticas parcializadas, recogidas utilizando mecanismos diversos de recolección y presentación de la información, lo que genera poca confiabilidad en las cifras. Lo anterior ocasiona dificultades para conocer cómo se están investigando los delitos complejos.
5. Las relaciones entre fiscalías y policías tienen distintas dinámicas según el método de trabajo investigativo. El método tradicional hace que los policías sólo se sientan como ejecutores de las solicitudes del fiscal y no se consideren parte de una estrategia investigativa. Sin embargo, cuando la planeación estratégica existe, la dinámica de trabajo es mucho más integral y la etapa investigativa pierde gran parte de su carácter formal.

## NOTAS

- 1 Este artículo se elaboró a partir del capítulo de introducción y de los informes nacionales contemplados en la publicación *Persecución de delitos complejos: capacidades de los sistemas penales en América Latina*, elaborado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (Ceja), en proceso de edición.

ARMONIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN  
CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO EN CENTROAMÉRICA<sup>1</sup>

---

JAIME EDWIN MARTÍNEZ VENTURA

RESUMEN EJECUTIVO

---

Ante la expansión del crimen organizado en Centroamérica, los países de la subregión aprobaron leyes internas y ratificaron tratados internacionales universales, regionales y centroamericanos, especialmente después de la entrada en vigor de la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional (2000).

Tal abundancia de leyes es positiva dado que expresa la preocupación de los Estados por cumplir con sus obligaciones supranacionales y brindar seguridad a sus habitantes. También es negativa porque ha propiciado la desarticulación e imprecisiones acerca de la normativa jurídica vigente, debido a que las leyes nacionales se han elaborado con diferentes concepciones, enfoques y alcances.

Esa falta de armonía se manifiesta en: 1) heterogeneidad en la definición de crimen organizado; 2) inclusión de distintos delitos en el concepto de delincuencia organizada; 3) falta de armonización u homogeneización de las penas; 4) disparidad en la adopción de procedimientos o instrumentos especiales para la investigación del crimen organizado; 5) asimetrías respecto a la extinción del dominio; 6) disparidades en cuanto a la responsabilidad de las personas jurídicas; 7) diferencias en el respeto a los principios, los derechos y las garantías del debido proceso penal; 8) confusión entre crimen organizado y Maras o pandillas.

En cuanto a la adopción de leyes específicas contra el crimen organizado y leyes conexas, existen tres tendencias: la vigencia de una ley contra la delincuencia organizada que concentra todos o la mayoría de los aspectos relativos a su prevención, detección, investigación y persecución, caso de Costa Rica y

Nicaragua. La segunda corriente, adoptada por El Salvador y Guatemala, consiste en la coexistencia de una ley especial contra la delincuencia organizada con otras sobre aspectos específicos como el lavado de dinero o la intervención de comunicaciones. La tercera tendencia es la de los países que no cuentan con una ley contra el crimen organizado pero que en sus códigos procesales penales sí tienen leyes especiales u otras disposiciones que regulan aspectos vinculados a ese fenómeno delictivo, como acontece en Honduras y Panamá.

Pese a esas condiciones contrarias a la armonización jurídica, Centroamérica puede avanzar en la concordancia de su legislación contra la delincuencia organizada. De hecho, ya cuenta con un extenso marco jurídico común en la materia, expresado en la vigencia de la mayoría de tratados internacionales sobre crimen organizado, ratificados por todos o la mayoría de los países.

Una mayor concordancia de las leyes centroamericanas contra el crimen organizado requiere de una alta dosis de voluntad política y de una estrategia o programa común, que contenga por lo menos las siete etapas siguientes: 1) instauración de una institución política regional del más alto nivel contra el crimen organizado; 2) activación y sostenimiento de una instancia técnica regional dedicada a la armonización de la legislación centroamericana; 3) ratificación de los tratados internacionales por parte de los países que estén pendientes de hacerlo; 4) elaboración, suscripción y ratificación de nuevos tratados centroamericanos en asuntos clave como la extinción de dominio; 5) homogeneización de las leyes nacionales susceptibles a ello; 6) capacitación a operadores de la justicia sobre el conocimiento y la aplicación de la legislación contra la delincuencia no convencional; y 7) un observatorio centroamericano que analice continuamente la aplicación práctica de la legislación.

\*\*\*

## INTRODUCCIÓN

Uno de los mayores desafíos que enfrentan los Estados centroamericanos y las demás naciones de América Latina es contar con instituciones y legislaciones fuertes, sistemáticas, coherentes y efectivas para prevenir, combatir y erradicar el fenómeno contemporáneo conocido como crimen organizado, delincuencia no convencional, delincuencia organizada transnacional o *criminalidad económica*, como prefiere llamarla el profesor Raúl Zaffaroni (2007)<sup>2</sup>.

Más allá de las diferencias conceptuales al respecto, lo cierto es que el crimen organizado se

ha extendido por todo el mundo. Ante los riesgos y las amenazas que representa su expansión, los estados centroamericanos de manera gradual, a diferentes ritmos, con diversos instrumentos y variados enfoques, han adoptado numerosas leyes nacionales e, incluso, convenios subregionales en esta materia, principalmente desde la vigencia de la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional o Convención de Palermo, del año 2000.

Responder a la propagación del crimen organizado con una abundancia de leyes nacionales o transnacionales es positivo, puesto que demuestra la preocupación de las naciones cen-

troamericanas por cumplir con sus obligaciones internacionales y por proteger a sus habitantes e instituciones. Sin embargo, esa proliferación de leyes es negativa también, porque ha provocado la dispersión, desarticulación, confusión e incertidumbres acerca de la normativa jurídica vigente tanto en el derecho interno de cada país como en el ámbito subregional.

Desde hace dos décadas, los estados centroamericanos son conscientes de la necesidad de armonizar sus leyes para la prevención, la detección, la persecución, el enjuiciamiento y la erradicación de diversas modalidades del crimen organizado, particularmente del narcotráfico. Al respecto, uno de los considerandos del Convenio constitutivo de la Comisión centroamericana permanente para la erradicación de la producción, tráfico, consumo y uso ilícitos de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (CCP), suscrito en Guatemala, el 29 de octubre de 1993, dice:

(Considerando...) Lo expresado en la Declaración de Montelimar (Nicaragua), al suscribir el Acuerdo de cooperación regional para la erradicación del tráfico ilegal de drogas, como una expresión de la decidida voluntad política de colaborar estrechamente en la conjunción de esfuerzos para prevenir y enfrentar los peligros que se derivan de ese tráfico ilícito, *destacando la importancia de la cooperación regional e internacional y la adopción común de las leyes que permitan la erradicación del narcotráfico* (destacado en *itálicas* del autor).

Esa consideración y los compromisos adquiridos en diversos convenios de cooperación, regionales y subregionales, llevaron a la creación del Centro Regional para el Desarrollo y la Cooperación Jurídica en América Central (Cedeju), en materia de control de la producción y el tráfico de drogas, un proyecto auspiciado por el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) y la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de los Estados Americanos (Cicad/OEA), orientado a: 1) promover la armonización legislativa, la cooperación legal, el fortalecimiento y la capacitación de jueces y fiscales en materia legal contra las drogas y delitos

conexos de los países de la región centroamericana; y 2) consolidar a la CCP en el combate contra el tráfico y el abuso de drogas<sup>3</sup>.

Entre los resultados del trabajo del Cedeju están el anteproyecto del que ahora es el Convenio centroamericano para la prevención y la represión de los delitos del lavado de dinero y de activos relacionados con el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos, de 1997; el documento denominado “Legislación especial en materia de drogas en Centroamérica-Índices temáticos”, de 1995; el “Manual de instrumentos jurídicos internacionales y centroamericanos sobre la narcoactividad”, de 1998; y la elaboración del “Estudio comparativo de las legislaciones y reglamentación vigente en materia de control de la producción y el tráfico ilícito de drogas en seis países de la subregión centroamericana”, de 1995<sup>4</sup>.

A pesar de esos logros de la década de los noventa acreditados al Cedeju, en Centroamérica las numerosas leyes contra el crimen organizado se han caracterizado más por su dispersión que por su armonización, salvo en los casos en que se han logrado suscribir y ratificar convenios de carácter subregional, los que son ley vigente aun cuando no se sabe mucho de su aplicación práctica.

## 1. LA LEGISLACIÓN CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO EN CENTROAMÉRICA

Este apartado presenta un panorama de las principales leyes contra el crimen organizado y leyes conexas vigentes en cada país (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), así como de los tratados internacionales universales, regionales y subregionales ratificados por dichos países. Se excluyen los convenios o tratados bilaterales suscritos entre Estados centroamericanos o entre éstos y otras naciones, por ser demasiados y regir exclusivamente las relaciones entre dos países. Se exponen también los conceptos y las definiciones adoptados por cada Estado acerca de las principales institucio-

nes e instrumentos jurídicos relacionados con el crimen organizado, comenzando por la misma definición de este fenómeno complejo.

## 1.1 LEYES NACIONALES Y TRATADOS INTERNACIONALES VIGENTES

Para facilitar su visualización, en la tabla 1 se presentan las principales leyes nacionales contra el crimen organizado vigentes en Centroamérica.

Por otra parte, en la tabla 2 se muestran los tratados universales, regionales o interamericanos y subregionales o centroamericanos relativos al crimen organizado, ratificados por los países de América Central.

## 1.2 CONCEPTOS, DEFINICIONES E INSTITUCIONES JURÍDICAS PRINCIPALES

### 1.2.1 DEFINICIÓN DE CRIMEN ORGANIZADO

No existe una definición universalmente aceptada de crimen organizado. Lo más cercano a ello es la de “grupo delictivo organizado”, establecida en el artículo 2º de la Convención de las Naciones Unidas contra el crimen organizado transnacional o Convención de Palermo, que dice:

Para los fines de la presente Convención: a) Por “grupo delictivo organizado” se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material; (...).

En el derecho comparado existen diversas definiciones. Una de las más sobresalientes es la adoptada por el Consejo contra el crimen organizado de Estados Unidos<sup>5</sup>, según la cual la criminalidad organizada es aquella que:

se refiere a las asociaciones de individuos o grupos que tienen una disciplina, una estructura y un carácter permanentes, que se perpetúan por sí mismas y que se combinan conjuntamente para el propósito de obtener ganancias o bene-

ficios materiales o comerciales, empleando de manera parcial o total medios ilegales y que protegen sus actividades mediante la aplicación sistemática de prácticas corruptas (véase Andrade Sánchez, 1997: 57).

Las leyes de Centroamérica no tienen una definición única de crimen organizado, aun cuando en las conceptualizaciones jurídicas nacionales hay la tendencia mayoritaria a tomar como modelo la Convención de Palermo. La ley contra la delincuencia organizada de Guatemala adopta casi totalmente, en su artículo 2º, el concepto de la Convención de Palermo, aunque con algunas diferencias: en la ley guatemalteca se asimilan los conceptos de *grupo delictivo organizado* y *organización criminal*; contiene también una definición de lo que se entiende por *grupo estructurado*; la mayor discrepancia es la extensa lista de delitos o categorías de delitos atribuibles a las organizaciones criminales, entre ellos el narcotráfico, el lavado de dinero y activos, el terrorismo y su financiación, la corrupción pública y la evasión de impuestos, entre otros<sup>6</sup>.

La definición de crimen organizado establecida en el artículo 1º de la ley contra la delincuencia organizada de Costa Rica es también una copia parcial de la definición de la Convención de Palermo, con algunas diferencias esenciales. La primera es que para la ley costarricense un grupo delictivo organizado puede estar constituido por dos o más personas y no por tres o más como indica la Convención de la ONU. La segunda que la definición de Costa Rica no incluye la finalidad de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material:

Entiéndese por delincuencia organizada, un grupo estructurado de dos o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves.

En Nicaragua, el artículo 2º de la ley de prevención, investigación y persecución del crimen organizado y de la administración de los bienes incautados, decomisados y abandonados, de 2010, define así el crimen organizado:

Grupo delictivo organizado o banda nacional o internacional estructurada, de dos o más personas,



TABLA 1. PRINCIPALES LEYES NACIONALES CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO Y LEYES CONEXAS

Materia o asunto regulado	Nombre de la normativa y año de vigencia por cada país					
	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
Ley específica sobre crimen organizado	Ley contra el crimen organizado y delitos de realización compleja, 2006.	Ley contra la delincuencia organizada, 2006.	No tiene.	Ley de prevención, investigación y persecución del crimen organizado y de la administración de los bienes incautados, decomisados y abandonados, 2010*. Artículo 393 del Código penal de 2008.	Ley contra la delincuencia organizada, 2009.	No tiene.
Narcotráfico y actividades relacionadas	Ley reguladora de las actividades relativas a las drogas, 2003.	Ley contra la narcoactividad, 1992.	Ley sobre uso indebido y tráfico ilícito de drogas y sustancias psicotrópicas, 1989. Ley de creación del Consejo Nacional contra el Narcotráfico, 1990.	Ley de prevención, investigación y persecución del crimen organizado y de la administración de los bienes incautados, decomisados y abandonados, 2010.	Ley 7786 sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, legitimación de capitales y actividades conexas de 30 de abril de 1998, reformada integralmente por la ley 8204 de 26 de diciembre de 2001.	Código penal, libro II, título IX, Delitos contra la seguridad colectiva; Capítulo V. Delitos relacionados con drogas; artículos 312 a 324, 2007.
Lavado de dinero y activos	Ley contra el lavado de dinero y de activos, 1998. Reglamento de la ley contra el lavado de dinero y de activos, 2000.	Ley contra el lavado de dinero u otros activos, 2001.	Ley contra el delito de lavado de activos, 2002.	Ley de prevención, investigación y persecución del crimen organizado y de la administración de los bienes incautados, decomisados y abandonados, 2010. Artículos 4º, nº 6, lit. c); 164 nº 1 y 2, de la ley 561, ley general de bancos, instituciones y financieras no bancarias y grupos financieros, 2005.	Ley 7786 sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, legitimación de capitales y actividades conexas de 30 de abril de 1998, reformada integralmente por la ley 8204 de 26 de diciembre de 2001.	Código penal: capítulo IV, Delito de blanqueo de capitales, 2007. Ley 42 del 2-10-00, establece medidas para la prevención del delito de blanqueo de capitales.
Protección de víctimas, testigos y otros intervinientes en el proceso penal	Ley especial para la protección de víctimas y testigos, 2006.	Ley de protección de sujetos procesales y personas vinculadas a la administración de justicia penal. Decreto 70-96 de 1996.	Ley de protección a testigos en el proceso penal, 2007.	Capítulo IX de la ley de prevención, investigación y persecución del crimen organizado y de la administración de los bienes incautados, decomisados y abandonados, 2010. Ley 406, Código procesal penal artículos 110 nº 3, y 195, 2001.	Ley de protección a víctimas, testigos y demás intervinientes en el proceso penal, 2009. Resolución 49 Procuraduría General de la Nación: creación de la Secretaría de Protección de Víctimas, Testigos, Peritos y demás intervinientes del proceso penal.	Ley 31 de 28-05-98. De la protección a las víctimas del delito. Resolución 49 Procuraduría General de la Nación: creación de la Secretaría de Protección de Víctimas, Testigos, Peritos y demás intervinientes del proceso penal.
Intervención de comunicaciones	Ley especial para la intervención de las telecomunicaciones, 2010; artículo 302, inciso 2º, Código penal.	Ley contra el crimen organizado, artículos 48 al 71, 2006.	Código procesal penal de 2002, artículo 223.	Ley 406, Código procesal penal artículos 110 nº 3, y 195, 2001.	Artículos 14 a 17 de la ley contra la delincuencia organizada, 2009; artículos 108, 201 del Código procesal penal de 1998.	Artículo 18 de la ley 13 de 27-07-94, que reforma la ley 23 de 1986, que a su vez reformó artículos del Código penal y del Código judicial.
Extinción o pérdida de dominio de bienes de origen ilícito o injustificado	No tiene. Disposiciones semejantes: artículos 287 y 500 del Código procesal penal vigente desde 2011; artículo 4º de la ley de prescripción de Maras, pandillas, agrupaciones, asociaciones y organizaciones de naturaleza criminal. Desde enero de 2011 cuenta con un borrador de proyecto de ley de disposición de dominio.	Ley de extinción de dominio, 2010.	Ley sobre privación definitiva del dominio de bienes de origen ilícito, 2010.	No tiene. Artículos 213 y 214 Código procesal penal de 2001.	Capítulo V, Incautación y comiso de bienes; y capítulo VI, Decomiso y comiso por delitos sexuales contra personas menores de edad, de la ley contra la delincuencia organizada.	No tiene.

\* Esta ley derogó a la ley de estupefacientes, psicotrópicas y otras sustancias controladas; lavado de dinero y activos provenientes de actividades ilícitas, de 1999.

TABLA 2. PRINCIPALES TRATADOS INTERNACIONALES RELATIVOS AL CRIMEN ORGANIZADO VIGENTES EN LOS PAÍSES DE CENTROAMÉRICA

	Nombre del tratado y año de aprobación	Fecha de ratificación por cada país					
		El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
1	Convención única sobre estupefacientes (Naciones Unidas, 1961)	30 de octubre de 1997.	4 de noviembre de 1975.	7 de septiembre de 1997.	21 de junio de 1973.	14 de febrero de 1973.	4 de febrero de 1963.
2	Convenio sobre sustancias psicotrópicas (Naciones Unidas, 1971)	25 de septiembre de 1997.	25 de abril de 1980 (AD)*.	23 de mayo de 2005 (AD).	24 de octubre de 1973 (AD).	16 de febrero de 1977.	2 de marzo de 1972.
3	Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas o Convención de Viena, de 1988	24 de septiembre de 1993.	27 de diciembre de 1990.	11 de diciembre de 1991.	4 de mayo de 1990.	8 de febrero de 1991.	7 de diciembre de 1993.
4	Convención interamericana sobre asistencia mutua en materia penal, 1992	21 de abril de 2004.	24 de enero de 2003.	25 de septiembre de 2006.	24 de septiembre de 2002.	8 de marzo de 2002**.	28 de octubre de 2001.
5	Convenio constitutivo de la Comisión centroamericana permanente para la erradicación de la producción, tráfico, consumo y uso ilícito de estupefacientes y sus sustancias psicotrópicas, 1993	21 de julio de 1994.	31 de julio de 1995.	N/R o S/***	25 de julio de 1996.	18 de diciembre de 1995.	28 de junio de 1995.
6	Tratado de asistencia legal mutua en asuntos penales entre Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, 1993	21 de julio de 1994.	N/R o S/	N/R o S/	24 de marzo de 1999.	2 de diciembre de 1997.	13 de julio de 1995.
7	Convención interamericana contra la corrupción, 1996	26 de octubre de 1998.	6 de diciembre de 2001.	25 de mayo de 1998.	17 de marzo de 1999.	5 de septiembre de 1997.	20 de julio de 1998.
8	Convención interamericana contra la fabricación y tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, 1997	8 de enero de 1999.	9 de septiembre de 2002.	13 de octubre de 2004.	24 de agosto de 1999.	22 de noviembre de 2000.	17 de junio de 1999.
9	Convenio centroamericano para la prevención y la represión de los delitos del lavado de dinero y de activos relacionados con el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos, 1997	30 de octubre de 1997.	N/R o S/	N/R o S/	5 de diciembre de 1998.	30 de noviembre de 1998.	15 de julio de 1998.
10	Convención de las Naciones Unidas contra el crimen organizado transnacional (Convención de Palermo), 2000	16 de octubre de 2003.	18 de septiembre de 2003.	2 de diciembre de 2003.	28 de junio de 2002.	9 de septiembre de 2002.	7 de julio de 2004.
11	Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de Palermo, 2000	18 de diciembre de 2003.	2 de febrero de 2004.	N/R o S/	20 de febrero de 2004 (AD).	9 de septiembre de 2003.	7 de julio de 2004.
12	Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de Palermo, 2000	18 de diciembre de 2003.	4 de febrero de 2004.	N/R o S/	24 de junio de 2004 (AD).	7 de agosto de 2003.	7 de julio de 2004.
13	Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de Palermo, 2001	23 de diciembre de 2003.	1 de abril de 2004 (AD).	N/R o S/	2 de mayo de 2007.	9 de septiembre de 2003.	7 de julio de 2004.
14	Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, 2003	20 de mayo de 2004.	24 de noviembre de 2005.	23 de mayo de 2005.	15 de febrero de 2006.	18 de diciembre de 2006.	10 de mayo de 2005.

\* AD: adhesión. Es decir el Estado respectivo no lo suscribió originalmente pero adhirió posteriormente.

\*\* Esta es la fecha de suscripción, pero no aparece fecha de ratificación, según el sitio web de la OEA: <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/b-58.html>, consultado el 10 de febrero de 2011.

\*\*\* N/R o S/ : no ratificado o sin información que confirme dicha ratificación o adhesión.

que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con la finalidad de obtener directa o indirectamente, un beneficio económico o de cualquier índole, con el propósito de cometer uno o más delitos graves establecidos en la ley.

A diferencia de la definición de la Convención de Palermo, la ley nicaragüense, así como el artículo 393 del Código penal de Nicaragua, asimila al concepto de grupo delictivo organizado el de banda nacional o internacional estructurada, y establece que un grupo delictivo organizado se conforma con dos o más personas.

En El Salvador, la ley contra el crimen organizado y delitos de realización compleja copia también parcialmente, en su artículo 1º, la definición de “grupo delictivo organizado”, de la Convención de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Pero se trata de una mala copia, porque se eliminaron dos elementos esenciales del crimen organizado: a) que el propósito sea cometer *delitos graves*, no cualquier delito; y b) que *el objetivo sea* obtener, directa o indirectamente, un *beneficio económico u otro beneficio* de orden material. Por otro lado, la ley salvadoreña establece que la estructura la conforman dos o más personas:

Se considera crimen organizado aquella forma de delincuencia que se caracteriza por provenir de un grupo estructurado de dos o más personas, que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos.

Honduras no tiene una ley contra el crimen organizado y en su legislación penal tampoco hay una definición de dicho fenómeno. Sólo se halla una alusión en los considerandos de un decreto que reformó el Código penal, que en lo pertinente dice: “Que los nexos entre el terrorismo, lavado de activos y otras formas del crimen organizado transnacional agravan esta amenaza cuando son utilizados por los grupos terroristas como un mecanismo para financiar y apoyar sus actividades (...)” (decreto 23 de 2008). Otra alusión es la que se encuentra en el numeral 5º del artículo 28 del Código procesal penal, referido a la aplicación del criterio de oportunidad cuando se trate de asuntos de delincuencia organizada.

Panamá tampoco cuenta con una ley específica contra la delincuencia organizada ni tiene en su legislación penal nacional una definición de crimen organizado. Lo único que aparece es una agravante del delito de secuestro cuando lo cometa un miembro del crimen organizado, según lo dispone el artículo 150, numeral 7 del Código penal<sup>7</sup>.

## 1.2.2 DELITOS INCLUIDOS EN LA CATEGORÍA DE CRIMEN ORGANIZADO

El artículo 2º de la ley contra la delincuencia organizada de Guatemala establece una larga lista de delitos considerados susceptibles de ser cometidos por un grupo delictivo organizado: “a) de los contenidos en la ley contra la narcoactividad; b) de los contenidos en la ley contra el lavado de dinero u otros activos; c) de los contenidos en la ley de migración; d) de los contenidos en la ley para prevenir y reprimir el financiamiento del terrorismo; e) de los contenidos en el Código penal; f) de los contenidos en la ley contra la defraudación y el contrabando aduaneros; g) de los contenidos en la presente ley” y h) de los contenidos en la ley de armas y municiones. En cada una de esas categorías se desglosan dos o más delitos comprendidos en las mismas. Además, el artículo 3º de la misma ley agrega la conspiración para cometer uno o más de los delitos enunciados en esa lista, con una pena igual que si se consumara el o los delitos.

La ley de prevención, investigación y persecución del crimen organizado y de la administración de los bienes incautados, decomisados y abandonados de Nicaragua, en su artículo 3º, al igual que la ley guatemalteca, establece una larga lista de delitos incluidos en la categoría de crimen organizado, destacándose todos los referidos a la narcoactividad, el lavado de dinero, el crimen organizado tipificado en el artículo 393 del Código penal, el terrorismo, el financiamiento del terrorismo, el secuestro extorsivo, la trata de personas, el tráfico de migrantes ilegales, el tráfico ilícito de vehículos, de armas, de órganos

y tejidos humanos, los delitos contra el sistema bancario y financiero y otros.

La ley contra la delincuencia organizada de Costa Rica no establece una lista exhaustiva de delitos. En lo que podría ser uno de sus mejores aciertos, en lugar de hacer una enumeración se limita a decir, en el inciso 3 del artículo 1º: “Para todo el sistema penal, delito grave es el que dentro de su rango de penas pueda ser sancionado con prisión de cuatro años o más”, en el entendido de que ya se ha definido por delincuencia organizada a un grupo estructurado de dos o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves<sup>8</sup>.

La ley salvadoreña contra el crimen organizado y delitos de realización compleja tampoco establece una lista cerrada de delitos. Sin embargo, la definición de crimen organizado prescrita en su artículo 1º es tan amplia y difusa que en ella caben prácticamente todos los ilícitos del código penal y leyes especiales, ya que ni siquiera limitó sus alcances a los delitos graves. Después pretende diferenciar los delitos de crimen organizado de aquellos que denomina “de realización compleja” que, bajo determinadas circunstancias, son tres: homicidio simple o agravado, secuestro y extorsión.

### 1.2.3 DIFERENCIACIÓN O ASIMILACIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO CON OTROS FENÓMENOS COMO EL TERRORISMO Y LAS MARAS O PANDILLAS

Las cuatro leyes objeto del presente análisis acerca del terrorismo y las Maras o pandillas, las de Guatemala, Nicaragua, Costa Rica y El Salvador, incluyen dentro del alcance de la definición de crimen organizado al terrorismo y a las Maras o pandillas<sup>9</sup>. En el caso de las leyes guatemalteca y nicaragüense, el terrorismo está contenido expresamente en las extensas listas de delitos que presentan ambos cuerpos normativos. Las Maras o pandillas quedan comprendidas tanto por la definición de grupo delictivo organizado y organización criminal, presentes en ambas leyes,

como por los delitos que generalmente se atribuyen a estas agrupaciones como son asociaciones ilícitas, homicidios, extorsiones, secuestro, hurto agravado y otros.

En el caso de El Salvador, los delitos cometidos por las Maras o pandillas caben dentro del concepto amplio y difuso de crimen organizado contenido en dicha ley, así como en la categoría de “delitos de realización compleja” –bajo ciertas condiciones, homicidio simple o agravado, secuestro y extorsión–. En la práctica, como un hecho notorio, existe una fuerte tendencia a aplicar esta ley de manera preferente y casi exclusiva a las Maras o pandillas.

En la ley contra la delincuencia organizada de Costa Rica, una Mara o pandilla puede caber perfectamente en la definición establecida en el artículo 1º de la misma. La única limitación es que los delitos imputados deben ser graves, según lo definido por la legislación penal costarricense.

En cuanto al terrorismo, de acuerdo con lo dispuesto en estas cuatro leyes, no sería posible procesar bajo la figura de crimen organizado un acto terrorista perpetrado por una sola persona, ya que todas coinciden en señalar como característica de esta modalidad delictiva la existencia de un grupo estructurado de personas que actúan concertadamente. Lo que varía es el número de personas que cada ley requiere: pueden ser dos o más, como lo dicen las leyes de Costa Rica, Nicaragua y El Salvador, o tres o más, como en la guatemalteca, apegada a la definición de la Convención de Palermo.

### 1.2.4 LAVADO DE DINERO Y ACTIVOS

El ordenamiento jurídico nacional de los seis países analizados cuenta con leyes especializadas o disposiciones legales contra el lavado de dinero y activos, tal como puede apreciarse en la tabla 1. Por otra parte, la mayoría de estas naciones suscribió y ratificó el Convenio centroamericano para la prevención y la represión de los delitos del lavado de dinero y de activos relacionados con el

tráfico ilícito de drogas y delitos conexos, de 1997. Es más, en la mayoría de ellos fue después de la suscripción de ese Convenio y en cumplimiento de sus disposiciones que los Estados dictaron sus propias leyes contra el lavado.

En consecuencia, puede decirse que esta es una de las materias en la que los países del área están mejor preparados para detectar, prevenir, perseguir y sancionar el delito de blanqueo o lavado de dinero y activos de manera conjunta e integrada, y constituye una pauta de que en la lucha contra el crimen organizado en todas sus formas es posible hacer esfuerzos de mayor integración o armonización legal.

#### 1.2.5 EXTINCIÓN DE DOMINIO

Tal como se lee en la tabla 1, Honduras y Guatemala cuentan con leyes específicas sobre extinción de dominio, aprobadas en junio y diciembre de 2010, respectivamente. La hondureña, denominada “ley sobre privación definitiva del dominio de bienes de origen ilícito” (decreto 27-2010), está vigente desde el 5 de julio de 2010, mientras que la guatemalteca, llamada “ley de extinción de dominio” (decreto 55-2010), entró en vigencia a finales de junio de 2011.

Al revisar detenidamente cada una de esas leyes, su estructura, el conjunto de sus disposiciones y las materias reguladas en ellas, puede apreciarse que son dos cuerpos normativos bien estructurados, ordenados, sistemáticos y con un aceptable sello de originalidad; es decir, no son una simple copia de las leyes de extinción de dominio que existían en Colombia y México. Sin embargo, como es razonable, ambas comparten cierta influencia de precedentes legislativos como la ley RICO de Estados Unidos<sup>10</sup>, en lo que respecta a la adopción de ciertas disposiciones, entre ellas la inversión de la carga de la prueba, la presunción de ilicitud, la obligación de las instituciones públicas y privadas de colaborar en la investigación, la responsabilidad de las personas jurídicas, los llamados bienes equivalentes y la brevedad del procedimiento. Así mismo, hay

cierto influjo de la normativa colombiana, principalmente en cuanto a la semejanza de varias causales por las que se puede proceder a la acción de extinción de dominio.

Aun cuando Costa Rica no tiene una ley específica de extinción de dominio sí cuenta con disposiciones en su ley contra la delincuencia organizada que le facultan a desarrollar procedimientos e imponer sanciones similares a las que se establecen en las leyes especializadas. Por una parte, en el capítulo IV de dicha ley, que regula los llamados capitales emergentes, el artículo 22 dispone: “La persona, física o jurídica, que no pueda justificar su patrimonio o los incrementos emergentes, independientemente si existe o no una causa ilícita, será condenada a la pérdida del patrimonio emergente, las multas y las costas de la investigación”. Esta es una disposición típica de las leyes de extinción de dominio.

Así mismo, en el capítulo V, denominado “Incautación y comiso de bienes”, prescribe una serie de medidas relativas al comiso preventivo de dinero, valores, bienes muebles e inmuebles y demás objetos o derechos relacionados con la comisión de delitos considerados como delincuencia organizada, así como los productos financieros de las personas jurídicas vinculadas a dichos delitos. Igualmente, los artículos 30, 36 y el capítulo VI establecen reglas sobre la distribución de los intereses o rendimientos que produzca el dinero decomisado preventivamente a diferentes instituciones estatales, para programas o rubros específicos, con sus respectivos porcentajes<sup>11</sup>.

Con esas disposiciones que regulan el traspaso de dinero, bienes muebles, inmuebles, rendimientos, derechos y otros bienes de origen ilícito o no justificado a favor del Estado sin contraprestación alguna, las disposiciones incluidas en esta ley se parecen más a las leyes especiales de extinción o pérdida de dominio que a las normativas que regulan de manera tradicional el comiso y decomiso de bienes relacionados con la comisión de delitos.

La legislación salvadoreña no cuenta con una ley especializada que establezca las causales, los

principios, las definiciones, los métodos especiales de investigación y un procedimiento autónomo para la extinción, la privación o la pérdida de dominio de bienes de origen ilícito o injustificado. Sin embargo, el concepto de extinción de dominio y algunas causas en que dicha medida legal operará fueron incorporados recientemente al ordenamiento jurídico nacional con el artículo 4º de la “ley de proscripción de Maras, pandillas, agrupaciones, asociaciones y organizaciones de naturaleza criminal”<sup>12</sup>, según el cual los bienes, los valores, el dinero en efectivo, los derechos, las ganancias y las ventajas relacionados con la actividad delictiva, propósitos, funcionamiento o necesidades de dichas agrupaciones, estarán sujetos a la extinción de la titularidad, dominio, posesión o tenencia por medio de los procedimientos y procesos civiles, administrativos y penales correspondientes<sup>13</sup>.

Otras disposiciones en la legislación salvadoreña que regulan el comiso y decomiso de bienes utilizados o vinculados con la comisión de delitos, la constitución de un patrimonio especial y su distribución a las instituciones estatales, las reglas y el procedimiento para su devolución a legítimos propietarios y otras medidas semejantes a la extinción de dominio, se encuentran en los artículos 283, 287, 291, 398, 399 y 500 del Código procesal penal vigente desde enero de 2011; 68 y 70 de la ley reguladora de las actividades relativas a las drogas; y 23 de la ley contra el lavado de dinero y de otros activos.

Finalmente, en el caso de El Salvador, en enero de 2011 el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública elaboró un borrador de propuesta de la denominada “ley especial de disposición de bienes relacionados con el delito”. Se trata de un esbozo de una ley basada casi exclusivamente en las normas sobre extinción de dominio de Colombia<sup>14</sup> vigentes desde 2002, a tal punto que varias disposiciones de ese borrador son transcripción de las normas colombianas, lo cual en sí mismo no está mal porque Colombia ya viene de aplicar una ley anterior, desde 1996, que al parecer le dio muchos problemas y el conjunto de normas que hoy regulan la extinción de dominio

supuestamente supera los obstáculos encontrados anteriormente.

Sin embargo, dado que en Centroamérica se cuenta con dos leyes más recientes, como son la ley de extinción de dominio de Guatemala y la ley de privación definitiva de bienes de origen ilícito de Honduras, es probable que sean tomadas en cuenta para la elaboración de un anteproyecto de ley definitivo<sup>15</sup>.

En los casos de Nicaragua y Panamá no fue posible encontrar una ley especial o disposiciones en leyes penales o de otra índole que permitan específicamente la extinción o la pérdida de dominio de bienes de origen ilícito o injustificado.

La ley de prevención, investigación y persecución del crimen organizado y de la administración de los bienes incautados, decomisados y abandonados, de Nicaragua, vigente desde el 20 de noviembre de 2010, no desarrolla los conceptos, los principios, las causales ni los procedimientos específicos para la extinción o pérdida de dominio de bienes de origen ilícito o injustificado, aunque sí crea la Unidad administradora de bienes incautados, decomisados o abandonados, mediante la cual se pueden distribuir bienes, valores y dinero a las instituciones estatales encargadas de la persecución del crimen organizado.

Sin embargo, esa Unidad opera sobre los bienes incautados o decomisados en procesos penales, por condenas de los delitos configurados como crimen organizado. Es más, en esta ley nicaragüense, como en el Código procesal penal salvadoreño antes citado, existen disposiciones que son claramente contrarias a las leyes de extinción de dominio, ya que en los casos de resoluciones firmes de desestimación, sobreseimiento o sentencia absolutoria, se ordena la devolución inmediata de ellos a sus propietarios o poseedores, tal como lo indica la ley nicaragüense en el artículo 60, incisos 1º y 2º.

Lo más parecido a una pérdida o extinción de dominio es lo que establece el inciso 3º del mismo artículo 60 de esa ley, según el cual si los bienes que la sentencia ordena sean devueltos no

son reclamados, su dominio prescribe a favor del Estado, en un plazo de dos años para los bienes muebles y de diez para los inmuebles. Se podría decir que éste es el germen para una futura ley de extinción de dominio porque detrás de esa regulación está la presunción del origen ilícito o injustificado de esos bienes, que sería la razón por la cual los supuestos legítimos propietarios o poseedores no los reclamen en los plazos estipulados.

#### 1.2.6 OPERACIONES ENCUBIERTAS, ENTREGAS VIGILADAS Y CONTROLADAS, VIGILANCIA Y SEGUIMIENTO, INTERVENCIONES DE COMUNICACIONES Y OTROS INSTRUMENTOS ESPECIALES DE INVESTIGACIÓN

Las técnicas especiales de investigación como las operaciones encubiertas, la entrega vigilada y controlada, los agentes encubiertos o reveladores, la vigilancia electrónica o de otra índole y la posibilidad de admitir las pruebas derivadas de esas técnicas en los respectivos tribunales, se encuentran respaldadas por los principales tratados internacionales contra el crimen organizado, tal como lo disponen el artículo 20 de la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional; el 11 de la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas; el 50 de la Convención interamericana contra la corrupción; y el artículo 18 de la Convención interamericana contra el tráfico ilícito de armas.

Todos los países de Centroamérica cuentan en sus códigos procesales penales o en leyes especiales contra el crimen organizado o contra el lavado de dinero y activos con disposiciones que autorizan la utilización de operaciones encubiertas, entregas vigiladas o controladas, vigilancia y seguimiento, así como la intervención de comunicaciones y otros instrumentos especiales de investigación. Por regla general estos procedimientos u operaciones son solicitados por la Fiscalía o el Ministerio Público y autorizados judicialmente.

En esta materia destaca la ley de prevención, investigación y persecución del crimen organizado y de la administración de los bienes incautados, decomisados y abandonados, de Nicaragua, porque su capítulo X desarrolla de manera específica los denominados “Actos investigativos especiales”, previamente definidos de manera muy sistemática en el artículo 2º de la misma ley. Incluye también el capítulo VIII, que desarrolla con amplitud las regulaciones para la interceptación de comunicaciones.

En cuanto a las intervenciones telefónicas, en el caso de El Salvador sólo son permitidas a partir del 23 de marzo de 2010, cuando entró en vigencia la ley especial para la intervención de las telecomunicaciones, ya que la Constitución de la República lo prohibía expresamente y sin excepción en su artículo 24. Esto llevó a la necesidad de una reforma constitucional de dicho artículo, con el fin de permitir excepcionalmente la intervención temporal de las telecomunicaciones, previa autorización judicial motivada, bajo ciertas condiciones y para la investigación de los delitos que una ley especial determine<sup>16</sup>. Por tal motivo, en este caso, las intervenciones telefónicas están reguladas por una ley especial<sup>17</sup>.

#### 1.2.7 PROTECCIÓN DE VÍCTIMAS, TESTIGOS, COLABORADORES Y DEMÁS INTERVINIENTES

Cinco de los países de la región, Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras y Panamá, cuentan con leyes especiales para la protección de víctimas, testigos, colaboradores y demás intervinientes en las investigaciones y en los procesos penales por delitos graves, incluyendo entre ellos los relativos al crimen organizado, tal como se puede leer en la tabla 1. Sólo Nicaragua no cuenta con una ley especial, pero sí tiene disposiciones relativas a la protección de testigos en su código procesal penal y en el capítulo IX de la ley de prevención, investigación y persecución del crimen organizado y de la administración de los bienes incautados, decomisados y abandonados, denominado “Medidas especiales para las personas sujetas a protección”.

La ley contra la delincuencia organizada de Guatemala establece, en los artículos 103, 104 y 105, medidas de protección a personas que intervengan en las investigaciones o en los procesos penales en calidad de colaboradores<sup>18</sup>, extensivas a sus familiares. Por su parte, el artículo 57<sup>19</sup> de la ley contra la narcoactividad establece que 25% de los bienes, valores o dinero decomisado del narcotráfico y actividades vinculadas se destinará al financiamiento de programas de protección de testigos a cargo del Ministerio Público.

En Costa Rica la ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, legitimación de capitales y actividades conexas prescribe, en su artículo 4º, la obligación de procurar seguridad y garantías para proteger a los colaboradores en la represión de delitos relativos al narcotráfico, y establece que los programas de protección de testigos estarán a cargo del Ministerio de Seguridad Pública. Así mismo, su ley contra la delincuencia organizada establece, en los artículos 30, 36, 40 y 43, que una parte de los bienes, los valores o el dinero incautado o comisado por relacionarse con los delitos regulados en dicho cuerpo normativo, servirán para financiar los programas de protección de víctimas, testigos y demás intervinientes en el proceso.

En El Salvador, la ley reguladora de las actividades relativas a las drogas, en su artículo 68, literal b), determina que parte de los fondos del Patrimonio especial integrado de la liquidación de bienes decomisados, servirán para el Programa de protección de víctimas y testigos. Así mismo, el artículo 60 de esa misma ley regula la participación de colaboradores nacionales o extranjeros en operaciones encubiertas, lo cual deberá ejecutar la Policía, bajo la supervisión de la Fiscalía General de la República. Dichos colaboradores gozarán de la reserva de su identidad y podrán otorgárseles las demás medidas de protección previstas para los testigos.

## 1.2.8 INVALIDEZ DEL SECRETO BANCARIO

Los tratados internacionales más importantes ratificados por los países de Centroamérica, en el plano universal, regional y subregional, contemplan disposiciones que invalidan el secreto bancario como impedimento para que las instituciones bancarias y financieras puedan proporcionar información a las autoridades en las investigaciones de delitos del crimen organizado. Así lo disponen, entre otros, el artículo 12, numeral 6 de la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional; el artículo 5º, numeral 3 de la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas; la Convención interamericana contra la corrupción, en su artículo 31 nº 7; y el artículo 19 del Convenio centroamericano para la prevención y la represión de los delitos de lavado de dinero y de activos, relacionados con el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos.

Las legislaciones internas autorizan a invalidar o dejar sin efecto el secreto bancario en las investigaciones contra el crimen organizado, siempre que la información la solicite una autoridad competente que puede ser el Ministerio Público o los tribunales correspondientes a petición del primero o de la Policía.

Así lo regulan, en Guatemala, el artículo 58 de la ley contra la narcoactividad; en El Salvador el 24 de la ley contra el lavado de dinero y de activos, el 61 de la ley reguladora de las actividades relativas a las drogas, y el 277 del nuevo Código procesal penal, que lo hace extensivo a la reserva tributaria; en Costa Rica, el artículo 18, inciso 1º de la ley contra la delincuencia organizada; en Honduras el 21 de la ley sobre privación definitiva del dominio de bienes de origen ilícito; en Nicaragua el 211, inciso 4º del Código procesal penal y el 34 de la ley de prevención, investigación y persecución del crimen organizado y de la administración de los bienes incautados, decomisados y abandonados, que lo extiende al secreto financiero y tributario.

En Panamá, aunque no se menciona expresamente el levantamiento del secreto bancario,



éste queda comprendido en las exenciones de responsabilidad a funcionarios o empleados de instituciones estatales o privadas por proporcionar información a la Unidad de Análisis Financiero, prescritas en los artículos 3º y 4º de la ley 2 de 2000, que establece medidas para la prevención del delito de blanqueo de capitales.

Es importante destacar que las leyes sobre extinción o pérdida de dominio de Guatemala y de Honduras no sólo prevén disposiciones que inhabilitan el secreto bancario: invalidan también el “secreto de Estado”, “secreto militar”, “diplomático” o de “seguridad nacional”, estableciendo un procedimiento especial para la entrega de la información respectiva a la Fiscalía General, tal como lo indica el artículo 18 de la ley de extinción de dominio de Guatemala, denominado “Trámite de los asuntos de seguridad nacional”<sup>20</sup>. En este aspecto, la ley sobre privación de dominio de Honduras es más tajante porque no establece un procedimiento especial de entrega de información considerada como secreto estatal, sencillamente su artículo 21 dice: “Para efectos de la aplicabilidad de esta ley, no se invocará el secreto bancario, el secreto profesional o secreto de Estado”.

### 1.2.9 LA OBLIGACIÓN DE BRINDAR INFORMACIÓN Y COLABORACIÓN

Todos los tratados internacionales contra la delincuencia organizada establecen el deber de cooperación entre los Estados partes para compartir información entre ellos y entre instituciones pares, de policía a policía, de fiscalía a fiscalía e, incluso, para prestarse asistencia judicial mutua, para lo cual se establecen procedimientos y requisitos.

En las leyes nacionales ese principio de cooperación internacional se traduce en el deber de toda persona natural o jurídica, y especialmente de los Ministerios de Hacienda o Finanzas, los bancos centrales, los registros de la propiedad, las contralorías públicas, las superintendencias u otros organismos de fiscalización, así como de los bancos e instituciones financieras, de propor-

cionar información y colaborar en las investigaciones contra el crimen organizado, a petición de los tribunales nacionales competentes, del Ministerio Público o de la Policía.

Dicho deber de prestar información y colaboración se encuentra en la mayoría de las leyes nacionales. En el caso de Guatemala está en los artículos 14 de la ley contra la delincuencia organizada; 33 de la ley contra el lavado de dinero; y 17 de la ley de extinción de dominio, según el cual la información requerida debe ser proporcionada en el acto, bajo advertencia expresa de procesamiento y sanción por el delito de obstrucción a la justicia. Obligación regulada también por medio de los artículos 19, 21 y 64 de esta última ley.

En El Salvador, la ley contra el lavado de dinero y de activos desarrolla, en el capítulo III (artículos 9º a 15), las obligaciones que tienen las instituciones bancarias y financieras de remitir información sobre actividades sospechosas de su giro empresarial, mientras que en el capítulo IV (artículos 16 a 23) prescribe la obligación de colaboración interinstitucional, referida tanto a instituciones estatales como a cualquier ente autónomo, privado o personas naturales, aun cuando con la variante de que para esta ley dicha colaboración sólo puede ser solicitada por la Fiscalía General de la República. En el artículo 7º, literal c), la ley convierte la omisión de informar a la Fiscalía General por parte de superintendentes u otros funcionarios de las entidades fiscalizadoras en un caso de delito de “encubrimiento especial”. Por otra parte, el artículo 77 del nuevo Código procesal penal de El Salvador contempla también esa obligación y como correlato atribuye a los fiscales el poder coercitivo para pedir dicha colaboración, incluso con el apoyo de la Policía. Esta obligación está contemplada, así mismo, en el artículo 62 de la ley reguladora de las actividades relativas a las drogas y en los artículos 3º, 8º, 10 y 15 de su reglamento.

En Honduras esta obligación se encuentra en los artículos 274 del Código procesal penal; 28 de la ley contra el lavado de activos; y 17, 18,

19, 20, 22 y 25 de la ley sobre privación definitiva del dominio de origen ilícito. Nicaragua, por su parte, dispone este deber de colaboración en el artículo 42 la ley de prevención, investigación y persecución del crimen organizado y de la administración de los bienes incautados, decomisados y abandonados, artículo que eleva la colaboración institucional al nivel de un principio denominado principio de vinculación, que obliga a toda persona natural o jurídica que sea requerida por el Ministerio Público a brindar dicha colaboración dentro de un término no mayor de tres días hábiles. Nicaragua también tiene regulaciones al respecto en los artículos 211 y 212 del Código procesal penal.

En Costa Rica la obligación de proporcionar información y colaboración a las instituciones encargadas de la investigación del crimen organizado está regulada en los artículos 290 del Código procesal penal. Por su parte, la ley contra la delincuencia organizada establece, en su artículo 11, la Plataforma de información policial que debe contener registros, bases de datos, expedientes electrónicos, redes internacionales e inteligencia policial, a la cual deben proporcionar información y pueden acceder todos los cuerpos policiales nacionales. Así mismo, toda organización policial internacional de la que forme parte Costa Rica está obligada a vincularse a esa plataforma en cuanto a la información delictiva, con la finalidad de lograr mayor eficiencia y eficacia en las investigaciones, tanto preventivas como represivas, de toda clase de delitos. En Panamá esta obligación está comprendida en los artículos 1º, 2º, 3º, 4º y 7º de la ley 2 de 2000, que establece medidas para la prevención del delito de blanqueo de capitales.

#### 1.2.10 RESPONSABILIDAD DE PERSONAS JURÍDICAS

Una de las herramientas más importantes de lucha contra el crimen organizado es la posibilidad de procesar judicialmente y determinar la culpabilidad de empresas, instituciones o personas jurídicas y no sólo de individuos o personas

naturales, y de hacerlas responder en el ámbito penal, civil, administrativo o de otra índole con sus bienes y derechos, teniendo en cuenta que las actividades criminales de estas agrupaciones pueden ser encubiertas o mezcladas mediante operaciones lícitas de empresas o instituciones legalmente establecidas.

Dicha responsabilidad está prevista en el artículo 10º de la Convención de Palermo, según el cual, sin perjuicio de las responsabilidades que correspondan a las personas naturales perpetradoras de los delitos, los Estados parte adoptarán medidas a fin de establecer la responsabilidad penal, civil o administrativa de personas jurídicas y las correspondientes sanciones, por su participación en delitos graves de delincuencia no convencional, especialmente por los delitos de blanqueo de capitales, corrupción, participación en un grupo delictivo organizado y obstrucción de la justicia, tipificados en los artículos 5º, 6º, 8º y 23 de dicha convención.

En el ámbito subregional, el Convenio centroamericano para la prevención y la represión de los delitos de lavado de dinero y de activos relacionados con el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos, estipula también la responsabilidad de las personas jurídicas, al definir en su artículo 1º, numeral 6, el concepto de persona de esta manera:

Entes naturales o jurídicos capaces de adquirir derechos y contraer obligaciones. Para los efectos de este Convenio, ambas tendrán responsabilidad y serán objeto de sanción.

En los ámbitos nacionales la responsabilidad de las personas jurídicas, sin menoscabo de la responsabilidad de las personas naturales que las conforman, se maneja según cuatro situaciones diferentes: primero, dos países, Guatemala y Costa Rica, la estipulan con amplitud y contundencia. Panamá y Honduras la imponen pero limitada a la responsabilidad administrativa con sanciones de multas o cierres de negocios, sin llegar al comiso o extinción de dominio de los bienes. Nicaragua no reconoce la responsabilidad de personas jurídicas en esta materia en su ordenamiento jurídico; y El Salvador se encuentra en una especie de transición, ya que tradicio-

nalmente no reconoce esa responsabilidad pero recientemente aprobó una ley que sí la admite.

En las leyes nacionales la responsabilidad de las personas jurídicas está proclamada, en Guatemala, en los artículos 26 de la ley contra la narcoactividad; 5º de la ley contra el lavado de dinero y otros activos; 8º y 82 de la ley contra la delincuencia organizada, así como en el segundo considerando y en el artículo 2º, letra d, de la ley de extinción de dominio. En Costa Rica se halla en el artículo 22 de ley contra la delincuencia organizada que regula las sanciones a imponer por los llamados capitales emergentes.

En Honduras, el artículo 23 de la ley sobre uso indebido y tráfico ilícito de drogas y sustancias psicotrópicas dispone la clausura definitiva e irrevocable del establecimiento y una multa a la organización mercantil o social, a consecuencia de que el presidente o gerente propietario de una empresa participe como cómplice en un delito relacionado al referido tráfico ilícito. Además, aunque la ley sobre privación definitiva del dominio de bienes de origen ilícito no establezca expresamente la responsabilidad de personas jurídicas, se encuentra implícita en la definición de privación del dominio (artículo 4º de dicha ley), que no distingue si la titularidad de los bienes cuyo dominio se extingue pertenece a una persona natural o jurídica.

En Panamá la responsabilidad de personas jurídicas está estipulada en el artículo 8º, incisos 3º y 4º, de la ley 2 de 2000, que establece medidas para la prevención del delito de blanqueo de capitales, aunque dicha responsabilidad se limita al pago de multas que van desde 5.000 a un millón de balboas –equivalentes a 5.000 o un millón de dólares– por el incumplimiento de las disposiciones de esa ley.

En Nicaragua no existe normativa nacional alguna que prescriba la responsabilidad de las personas jurídicas por participar en la delincuencia organizada, ni siquiera en su más reciente ley de prevención, investigación y persecución del crimen organizado y de la administración de bienes incautados, decomisados y abandonados.

En El Salvador ni la ley contra la delincuencia organizada y delitos de realización compleja ni la ley contra el lavado de dinero y de otros activos dicen algo al respecto. Al parecer se mantiene en la línea tradicional de no sancionar más que a las personas naturales, excluyendo así a las corporaciones, las empresas o las personas jurídicas. Esta tendencia legislativa, contraria a la responsabilidad de las personas jurídicas, se confirma con lo dispuesto por el artículo 80, inciso 3º del nuevo Código procesal penal, que al definir el concepto de imputado, dice: “Cuando la comisión de un hecho delictivo se atribuyere a persona jurídica, tendrán la calidad de imputados las personas que acordaron o ejecutaron el hecho punible.”

Sin embargo esa tendencia fue modificada recientemente, al menos de manera parcial, mediante el artículo 7º de la ley de proscripción de Maras, pandillas, agrupaciones, asociaciones y organizaciones de naturaleza criminal, según el cual cuando se compruebe que todos los titulares o accionistas de una persona jurídica privada permiten, colaboran, apoyan, financian o participan en nombre o representación de ella en la comisión de alguna actividad ilícita, siempre que se demuestre que no fueron motivados por coacción, el juez competente ordenará la disolución de dicha persona jurídica. Si los participantes no son todos los titulares o accionistas, sino una parte de ellos o sus administradores, se aplicará una multa.

## 2. PRINCIPALES OBSTÁCULOS PARA LA ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA

La legislación nacional contra el crimen organizado en cada uno de los países de Centroamérica es diversa. En cuanto a la existencia o inexistencia de leyes específicas contra la delincuencia organizada y su coexistencia con otras leyes conexas que regulan todos o la mayoría de los aspectos relacionados con la prevención, la detección, la investigación y la persecución de la criminalidad no convencional, dichos países pueden dividirse en tres corrientes.

La primera es la que adopta una ley contra la delincuencia organizada que concentra aspectos relativos al lavado de dinero y activos, los llamados capitales emergentes, la extinción de dominio de bienes de origen ilícito y su traspaso a instituciones estatales, las herramientas especiales para la investigación de estos delitos como las operaciones encubiertas, las intervenciones telefónicas y otros, la protección de víctimas, testigos, colaboradores y demás intervinientes procesales. Esa es la tendencia que siguen la ley contra la delincuencia organizada de Costa Rica y la ley de prevención, investigación y persecución del crimen organizado y de la administración de los bienes incautados, decomisados y abandonados de Nicaragua.

La segunda tendencia es la que adopta una ley específica contra el crimen organizado y, al mismo tiempo, cuenta con leyes especiales sobre aspectos concretos como el lavado de dinero, la intervención de comunicaciones, la protección de víctimas y testigos, y la extinción de dominio. En ella pueden inscribirse las legislaciones de El Salvador y Guatemala.

La tercera corriente es la de los países que no cuentan con una ley especial contra el crimen organizado, pero sí tienen leyes especiales u otras disposiciones en sus códigos procesales penales que regulan los asuntos antes referidos, relacionados con el crimen organizado. Esta es la tendencia de Honduras y Panamá.

Esa diversidad de corrientes provoca dispersión, desarticulación, confusión e incertidumbre acerca de las leyes que regulan el crimen organizado en Centroamérica, lo cual se expresa principalmente en los aspectos siguientes, que a su vez constituyen los principales obstáculos para lograr la armonización de la legislación centroamericana.

## 2.1 FALTA DE HOMOGENEIDAD

### EN LA DEFINICIÓN DE CRIMEN ORGANIZADO

Como se dijo, no existe una definición universalmente aceptada de crimen organizado. Lo más

cercano a ello es la definición de “grupo delictivo organizado” de la Convención de Palermo. Todos los países de Centroamérica que definen el crimen organizado en sus leyes especiales adoptan esa definición pero lo hacen de manera parcial, incompleta y a la vez la adaptan a sus propias necesidades. Como resultado, cada uno tiene una definición, aunque con ciertas semejanzas a las de los otros Estados.

## 2.2 DIFERENTES DELITOS INCLUIDOS

### EN EL CONCEPTO DE CRIMEN ORGANIZADO

Ningún país coincide totalmente con otro en cuanto a los delitos incluidos en el concepto de delincuencia organizada o que son susceptibles de ser cometidos por los grupos delictivos organizados. Algunos, como Guatemala y Nicaragua, adoptan una lista amplia de delitos. Otros, como Costa Rica, no establecen una lista; para la legislación costarricense el concepto crimen organizado no designa una o varias clases de delitos, sino que se refiere a una modalidad de organización, actuación e intención de un grupo de personas que tienen el propósito de cometer delitos graves. En el caso de la ley contra el crimen organizado y delitos de realización compleja de El Salvador, se establecen disposiciones amplias, ambiguas y difusas que no delimitan exactamente qué debe entenderse por crimen organizado. Panamá y Honduras son todavía más imprecisos, porque ni siquiera cuentan con una ley especial contra este fenómeno.

## 2.3 FALTA DE ARMONIZACIÓN

### U HOMOGENEIZACIÓN DE LAS PENAS

Este es uno de los obstáculos más complicados, porque en algunos casos un determinado delito no significa lo mismo en un Estado u otro, e incluso a veces no está tipificado como delito. Sucede también que aun cuando tengan la misma descripción legal –tipificación–, cuentan con sanciones penales diferentes.

La falta de simetría en las sanciones penales, particularmente en relación con el narcotráfico, provoca que algunos delincuentes de una nacionalidad determinada prefieran arriesgarse a ser detenidos y condenados en un país donde la pena puede ser menor y los beneficios penitenciarios más amplios, para luego recobrar su libertad y continuar con sus actividades delictivas en otros países del área, como sucede con algunos salvadoreños presos en cárceles de Nicaragua y Costa Rica, según revelaciones de una investigación periodística de febrero de 2011<sup>21</sup>.

#### 2.4 DISPARIDAD EN LA ADOPCIÓN DE PROCEDIMIENTOS O INSTRUMENTOS ESPECIALES PARA LA INVESTIGACIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO

Existe gran disparidad en cuanto a la autorización del uso de procedimientos e instrumentos especiales de investigación como las operaciones encubiertas, las entregas vigiladas y controladas, el agente instigador o provocador y la intervención de comunicaciones. Por ejemplo, la ley de actividades relativas a las drogas, el Código procesal penal de El Salvador y la ley de prevención, investigación y persecución del crimen organizado y de la administración de los bienes incautados, decomisados y abandonados de Nicaragua, permiten el uso amplio, extenso y con relativamente poco control de las figuras del agente encubierto, instigador y provocador, mientras que las leyes contra la delincuencia organizada de Guatemala y Costa Rica autorizan el uso de dichas figuras de una manera sumamente restringida y bajo controles estrictos.

En cuanto a la intervención de comunicaciones, aunque todos los países la permiten, cada uno lo hace bajo diversas condiciones y mediante disposiciones jurídicas diferentes, siendo uno de los casos más restrictivos el de la ley especial para la intervención de las telecomunicaciones de El Salvador, mientras que Honduras no cuenta con una ley especial al respecto, por lo que sólo puede aplicar lo dispuesto en el artículo 223

de su Código procesal penal.

#### 2.5 ASIMETRÍAS EN CUANTO A LA EXTINCIÓN DE DOMINIO

Existen muchas diferencias en el tratamiento jurídico de la extinción o pérdida de dominio de los bienes de origen ilícito o injustificado, así como en cuanto a su administración y distribución entre las instituciones estatales encargadas de la prevención, el combate, la investigación y el enjuiciamiento de estos crímenes. Guatemala y Honduras cuentan con dos leyes recientes que son bastante sistemáticas y exhaustivas, ya que establecen las definiciones y principios aplicables, las causas o los motivos para la extinción de dominio, los instrumentos especiales de investigación, el procedimiento aplicable, la institución encargada de administrar y distribuir los bienes bajo extinción de dominio, entre otros aspectos relevantes. Costa Rica, aunque no tiene una ley específica en la materia, incluye en su ley contra la delincuencia organizada disposiciones similares a las de las guatemalteca y hondureña. Puede afirmarse por tanto que estos tres países son los que están mejor preparados en la región para enfrentar a la criminalidad organizada mediante la privación de sus finanzas, aunque la efectividad de esas disposiciones está por determinar.

El Salvador, aun cuando no cuenta con una ley especial, sí tiene algunas disposiciones semejantes en su nuevo Código procesal penal, en la ley reguladora de actividades relativas a las drogas y en la ley de proscripción de Maras, pandillas, agrupaciones, asociaciones y organizaciones de naturaleza criminal. Además, desde enero de 2011 tiene también un borrador de proyecto de “ley de disposición de dominio”, por lo que en este ámbito está en una posición intermedia, rezagado en relación con Costa Rica, Guatemala y Honduras, aunque por delante de Nicaragua y Panamá, que no cuentan con leyes especiales o disposiciones semejantes a la extinción de dominio y donde tampoco se vislumbran proyectos de ley de esa naturaleza.

## 2.6 DISPARIDADES EN MATERIA DE LA RESPONSABILIDAD DE LAS PERSONAS JURÍDICAS

En cuanto a la responsabilidad penal, civil, administrativa o de otra índole de las personas jurídicas por cometer o participar en la comisión de delitos considerados como crimen organizado, en los países analizados existen tres posiciones diferentes. La primera tendencia es la de aquellos que sí reconocen dicha responsabilidad en su legislación interna, tal como lo demandan los tratados internacionales; en consecuencia, estos países son los más aptos para perseguir tanto las conductas de las personas naturales como los bienes de las empresas que suelen ser utilizadas para mezclar o encubrir las actividades ilícitas. Estos países son Guatemala, que proclama dicha responsabilidad en la ley contra la narcoactividad, la ley contra el lavado de dinero y otros activos, la ley contra la delincuencia organizada, así como en el segundo considerando y en el artículo 2º, letra d, de la ley de extinción de dominio; Costa Rica, que lo hace en el artículo 22 de ley contra la delincuencia organizada que regula las sanciones a imponer por los llamados capitales emergentes; y Honduras, que lo regula en el artículo 23 inciso 3º de la ley sobre uso indebido y tráfico ilícito de drogas y sustancias psicotrópicas, e implícitamente lo reconoce en la ley sobre privación definitiva del dominio de bienes de origen ilícito.

En una posición intermedia se encuentra Panamá, que tiene prevista la responsabilidad de las personas jurídicas, aunque sólo en el ámbito administrativo y con una sanción de multa, en el artículo 8º, incisos 3º y 4º, de la ley 2 de 2000, que establece medidas para la prevención del delito de blanqueo de capitales.

El Salvador está aun en una posición ambigua. Por un lado, ni la ley contra la delincuencia organizada y delitos de realización compleja ni la ley contra el lavado de dinero y de otros activos dicen nada al respecto, con lo que al parecer mantienen la línea tradicional de no sancionar más que a las personas naturales. Esta tendencia se confirma con lo dispuesto por el artículo 80, inciso 3º del nuevo Código procesal penal, que

al definir el concepto de “imputado” excluye a las personas jurídicas. Pero esa orientación legislativa fue modificada recientemente mediante el artículo 7º de la ley de proscripción de Maras, pandillas, agrupaciones, asociaciones y organizaciones de naturaleza criminal, que sanciona con disolución a la persona jurídica que se vea involucrada o relacionada en la comisión de delitos cometidos por dichas agrupaciones.

Por último, Nicaragua se halla en la peor de las situaciones, al no contar con disposición alguna que establezca la responsabilidad de las personas jurídicas por participar en actividades de la delincuencia organizada, ni siquiera en su más reciente ley de prevención, investigación y persecución del crimen organizado y de la administración de bienes incautados, decomisados y abandonados.

## 2.7 RESPETO DISÍMIL A LOS PRINCIPIOS, DERECHOS Y GARANTÍAS FUNDAMENTALES DEL DEBIDO PROCESO PENAL

El respeto a los derechos y garantías fundamentales en el proceso judicial aplicable a conductas de delincuencia organizada está contemplado en las constituciones y los principales tratados internacionales en materia de derechos humanos. Algunas leyes especiales, como la ley contra el crimen organizado y delitos de realización compleja de El Salvador, podrían ser señaladas como violatorias de diversos principios y derechos, mientras que otras, como las leyes contra la delincuencia organizada de Costa Rica y de Guatemala, se cuidan de conservar esas garantías y de establecer resguardos legales para mantener su vigencia, aun en el caso de autorizar procedimientos de investigación extraordinarios como el agente encubierto o la intervención e interceptación de telecomunicaciones.

## 2.8 CONFUSIÓN ENTRE CRIMEN ORGANIZADO Y MARAS O PANDILLAS

Todas las leyes específicas o conexas contra el crimen organizado en Centroamérica asimilan o permiten asimilar el fenómeno de las Maras o pandillas al del crimen organizado. Esto es correcto en lo que respecta a los crímenes perpetrados por dichas agrupaciones, es decir es muy poco lo que puede diferenciarse de las respuestas de los Estados en materia de control y represión de los delitos cometidos por las Maras o pandillas con respecto a las dadas frente a formas de delincuencia organizada. Pero en el plano de una política criminal integral que no sólo responda con medidas punitivas, sino también con estrategias preventivas a la violencia y a la criminalidad cometida por las Maras, es necesario comprender bien este fenómeno y diferenciarlo de la delincuencia organizada, ya que el primero se deriva de una multiplicidad de factores sociales, económicos y políticos diferentes a los que motivan la criminalidad no convencional, ello sin descartar la relación de intersección que existe entre ambos fenómenos (véase al respecto Martínez Ventura, 2010).

Incluso, en el ámbito de las políticas represivas, se debe tener cuidado de no caer en la persecución exclusiva o enfocada principalmente en las Maras. Eso sería muy conveniente para los líderes e integrantes de los grupos delictivos organizados que dominan amplios nichos de la delincuencia no convencional como el narcotráfico, el tráfico ilícito de armas, el tráfico y trata de personas, el contrabando, la piratería, la corrupción y otras formas de delitos de cuello blanco, dado que de esa manera la política criminal distrae todos sus esfuerzos, tiempo y recursos en la lucha contra las Maras, mientras los primeros gozan de amplios márgenes de impunidad.

## 3. BUENAS Y MALAS PRÁCTICAS

Para los efectos de este trabajo, por buenas prácticas se entiende la vigencia de los convenios

internacionales, las leyes nacionales o proyectos de uno y otro, así como programas de carácter regional que han dado resultados positivos en la armonización, sistematización, coherencia y efectividad de la legislación centroamericana contra el crimen organizado. Por el contrario, las malas prácticas son aquellas leyes, convenios, proyectos o programas que, en lugar de aportar a esa armonía y efectividad normativa, provocan o podrían provocar más dispersión, distorsión y falta de eficacia jurídica. En ningún caso se juzga la aplicación práctica de una u otra normativa, en vista de que esa apreciación requeriría de una investigación más amplia, fuera del alcance de este estudio.

### 3.1 BUENAS PRÁCTICAS

Lo primero que puede señalarse en términos de buenas prácticas en Centroamérica en relación con el objeto de este estudio es que los seis países analizados han ratificado la Convención de las Naciones Unidas contra el crimen organizado transnacional del año 2000, y a partir de sus respectivas ratificaciones, que van desde junio de 2002 a julio de 2004, la mayoría de estas naciones han aprobado sus propias leyes específicas contra el crimen organizado, así como otra legislación complementaria. Así mismo, todos los países han ratificado la mayoría de los demás tratados en los ámbitos universal, regional y centroamericano, tal como puede observarse en la tabla 2.

En el plano subregional, todos los países han ratificado el Convenio centroamericano para la prevención y la represión de los delitos del lavado de dinero y de activos relacionados con el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos de 1997, resultado de un estudio previo y de un anteproyecto elaborados por el Centro Regional para el Desarrollo y la Cooperación Jurídica en América Central (Cedeju), un programa que funcionó con apoyo de las Naciones Unidas. Lo exitoso del mismo se refleja en el hecho que después de la suscripción por parte de la mayoría de países del

área, éstos impulsaron y aprobaron sus respectivas leyes nacionales contra el lavado de dinero y activos.

Otra buena práctica es la reciente aprobación, en Honduras y Guatemala, de sus leyes de extinción de dominio, instrumentos jurídicos que tienen mucho en común: una estructura, principios, definiciones, procedimientos y otras disposiciones similares. Aunque no se cuenta con información para saber a ciencia cierta cuál de estos países fue el primero en elaborar su respectivo proyecto de ley, todo parece indicar que fue Guatemala, ya que su ley de extinción de dominio es la más completa y fue precedida por un interesante análisis, semejante a una exposición de motivos, contenido en el Dictamen n° 03-2010, Iniciativa 4021 de la Comisión de legislación y puntos constitucionales del Congreso de Guatemala.

En todo caso, lo importante es que ambos países tuvieron una especie de intercambio y retroalimentación, de lo cual resultaron dos leyes bastante parecidas entre sí, y con alguna influencia de otras legislaciones como la ley RICO u otras más recientes, como las disposiciones sobre extinción de dominio de Colombia.

### 3.2 MALAS PRÁCTICAS

La ley contra el crimen organizado y delitos de realización compleja de El Salvador adolece de muchos defectos o equívocos técnicos que tienden a confundir, distorsionar y volver más complicada la armonización de las leyes de este tipo en el plano centroamericano. Entre tales defectos está la definición de crimen organizado adoptada por esta ley, que es una mala copia de la establecida en la Convención de Palermo porque elimina dos de sus características esenciales: que el propósito sea cometer delitos graves y que el objetivo sea obtener un beneficio económico u otro beneficio material.

Otra grave deficiencia es que esta ley adopta, en su artículo 1º, inciso 3º, una definición con-

fusa de “delitos de realización compleja”, porque no define ese tipo de delitos, solamente indica tres circunstancias para distinguirlos de los delitos comunes: a) que sea realizado por dos o más personas; b) que haya dos o más víctimas; y c) que provoquen alarma o conmoción social. Sólo la primera de estas tres circunstancias se refiere al tipo de delito, pero esto no alcanza para diferenciarlo de uno cometido en coautoría o mediante otra forma de participación de dos o más personas –autores mediatos, cómplices, instigadores, etcétera–.

Su peor defecto es que se trata de una definición auto mutilada, porque se limita a una lista corta de tres delitos, homicidio simple o agravado, secuestro y extorsión, excluyendo otros que la doctrina, el derecho comparado y el sentido común consideran como prototipos de la criminalidad compleja, como el narcotráfico, las defraudaciones financieras, el lavado de dinero, la evasión de impuestos, los delitos de corrupción, los informáticos, la clonación de tarjetas de crédito, entre otros, que supuestamente quedan incluidos en la definición de crimen organizado contenida en la ley. Sin embargo, el texto es confuso y esta confusión podría servir como rendija de escape para quienes quieran evadir la justicia.

## 4. PERSPECTIVAS

Centroamérica, como el resto del mundo, necesita una legislación armónica, coherente, sistemática y efectiva para prevenir, controlar, perseguir, enjuiciar y erradicar las diversas formas de la delincuencia organizada nacional y transnacional. Un reto sumamente difícil si se tienen en cuenta varios factores contrarios a esa armonización:

- ♦ La inexistencia de una definición universalmente aceptada de ese fenómeno, a pesar de la definición de “grupo delictivo organizado” establecida en el principal instrumento jurídico internacional sobre esta materia, la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional.



- ♦ A consecuencia de lo anterior, la diversidad de delitos que para una y otra legislación son considerados o no como crimen organizado; desde las normas imprecisas, difusas, referenciales y extensivas del conjunto de disposiciones conocidas como ley RICO, hasta la ley contra la delincuencia organizada y delitos de realización compleja de El Salvador, que a partir de una confusa definición de crimen organizado y delitos de realización compleja parece limitar dicha definición a la comisión de tres delitos: homicidio simple o agravado, secuestro y extorsión.
  - ♦ Las diferencias sociales, políticas, culturales y económicas de cada país de América Central, los cuales a pesar de compartir problemáticas comunes muestran también diferencias evidentes en cuanto al predominio de cierto tipo de delitos, los niveles de violencia y criminalidad, la presencia mayor o menor de fenómenos complejos como las Maras o pandillas, y los diferentes grados de interrelación que pueden existir entre esos fenómenos con la delincuencia común y modalidades clásicas del crimen organizado como el narcotráfico, el tráfico ilícito de armas, mercaderías y personas, el lavado de activos, etcétera. Por lo anterior, para los efectos del análisis de la criminalidad, Centroamérica puede dividirse en dos zonas: la zona norte, integrada por Guatemala, Honduras y El Salvador, que presentan las tasas más altas de delitos, una presencia importante del crimen organizado principalmente en Guatemala, y un fuerte fenómeno de Maras; y la zona sur, conformada por Nicaragua, Costa Rica y Panamá, con menores índices delictivos y con un fenómeno de pandillas de menor intensidad que el de las Maras.
  - ♦ Los diversos niveles de desarrollo de las reformas institucionales, políticas y jurídicas expresadas en la adopción de nuevos códigos penales, procesales penales, leyes penitenciarias y otra normativa penal, iniciadas hace más de quince años en algunos países como Guatemala y El Salvador, pero que en Costa Rica, Panamá, Honduras y Nicaragua sólo se comenzaron más recientemente.
  - ♦ La mayor o menor influencia que ha tenido el sistema jurídico del *common law*, o derecho anglosajón, particularmente el derecho de Estados Unidos, en cada país centroamericano en los últimos treinta años. En ese sistema prevalece el pragmatismo, la flexibilidad y la eficiencia normativa sobre la consistencia del sistema o el respeto a principios fundamentales. Esto es contrario al sistema jurídico europeo continental o derecho latino, imperante en la mayoría de países latinoamericanos, en el cual, al menos teóricamente, predomina la observancia rigurosa al principio de legalidad –ley previa, ley escrita, ley cierta y ley estricta<sup>22</sup>– y otros principios del debido proceso penal establecido en nuestras constituciones y en los principales tratados internacionales en materia de derechos humanos, como la presunción de inocencia, la carga de la prueba inculpativa a cargo del Estado, la inviolabilidad del derecho de defensa, la contradicción, la centralidad del juicio, la congruencia entre la acusación y la sentencia y otros.
- A pesar de esas circunstancias adversas, Centroamérica puede avanzar en la armonización de su legislación contra la delincuencia organizada. De hecho, ya existe un amplio marco jurídico común en esta materia como resultado de la vigencia de la mayoría de tratados internacionales sobre crimen organizado, ratificados por todos los países de la subregión.
- Así mismo, con la aprobación reciente de las leyes de extinción de dominio en Guatemala y Honduras se refleja una tendencia positiva de articulación y retroalimentación legislativa entre ambos países. Si bien esas leyes no son exactamente iguales, tienen mucho en común y lo mejor de ambas podría considerarse como antecedente de un Tratado marco centroamericano sobre extinción de dominio, que sirva como base para que cada país adopte su propia ley o normativa de este tipo, apegada a los principios básicos y comunes de ese posible tratado.

Un mayor avance en esta armonización requiere de un programa o estrategia que incluya, al menos, los siete pasos siguientes:

1. La instauración de una institución política regional del más alto nivel contra el crimen organizado en Centroamérica, mediante un tratado fundacional, similar al Tratado constitutivo de la comisión centroamericana permanente para la erradicación de la producción, tráfico, consumo y uso ilícitos de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, de 1993. Es más, ese tratado y esa comisión podrían ser sustituidos por o transformados en otros orientados no sólo contra la narcoactividad, sino contra toda forma de crimen organizado.
2. La reactivación y reorientación del Centro Regional para el Desarrollo y la Cooperación Jurídica en América Central (Cedeju) o la creación de una nueva entidad regional que funcione como una instancia técnica cuya labor principal sea la armonización de la legislación centroamericana contra el crimen organizado, con el apoyo de organismos internacionales como la ONU, la OEA y el Sistema de la Integración Centroamericana (Sica).
3. La ratificación de los tratados internacionales universales, regionales y centroamericanos en la materia por parte de los países que están pendientes de hacerlo.
4. La elaboración, suscripción y ratificación de nuevos tratados centroamericanos que establezcan un marco común para tratar asuntos estratégicos como la extinción de dominio, el levantamiento del secreto bancario, profesional, militar, diplomático o de seguridad nacional, la protección de víctimas, testigos y otros intervinientes procesales, la intervención de comunicaciones, otras técnicas especiales de investigación y cualquier otra institución o medida jurídica de avanzada adoptada de antemano por alguna ley nacional o tratado internacional.
5. La homogeneización o armonización de las leyes nacionales que puedan ser susceptibles a ello, como las de extinción o priva-

ción del dominio de bienes de origen ilícito o injustificado.

6. La capacitación a los cuerpos policiales y a los fiscales, jueces y demás operadores de la justicia, sobre el conocimiento y la aplicación de los tratados internacionales y las leyes nacionales contra las diversas formas de criminalidad organizada.
7. La adopción de un Observatorio centroamericano contra la delincuencia organizada, que se encargue del análisis permanente y sistemático de la aplicación práctica, eficiente y efectiva de la legislación contra el crimen organizado en la región y que retroalimente al Cedeju o la entidad que haga sus veces, para la actualización y perfeccionamiento continuos de dicha legislación.

Para desarrollar una estrategia como esa u otra similar que tenga como objetivo fortalecer y armonizar la legislación centroamericana contra el crimen organizado, se requiere ante todo de una enorme voluntad política de los líderes de la subregión, factor que probablemente sea lo más difícil de conseguir en tanto que cada Estado tiene sus propias prioridades. Sin embargo, el avance de las diversas formas de la delincuencia no convencional en América Central debería ser motivo suficiente para lograr esa voluntad, habida cuenta de que la delincuencia organizada no es sólo un problema de seguridad pública, sino que afecta el desarrollo económico y social de cada nación y por ello se vuelve un obstáculo para el progreso de las naciones que sólo podrá superarse de manera armónica e integrada.

## REFERENCIAS

- Andrade Sánchez, Eduardo. 1997. *Instrumentos jurídicos contra el crimen organizado*. Consejo de la Judicatura Federal, Senado de la República, Unam. México.
- Martínez Ventura, Jaime. 2010. "Maras en El Salvador y su relación con el crimen organizado transnacional". *Policy Paper* 31. Fundación Friedrich Ebert en Colombia (Fescol). <http://www.fescol.org.co/>
- Zaffaroni, Raúl. 2007. "Globalización y crimen organizado". Conferencia de clausura de la primera Confe-

rencia mundial de derecho penal, organizada por la Asociación Internacional de Derecho Penal (AIDP) en Guadalajara, Jalisco, México, pronunciada el 22 de noviembre de 2007.

## NOTAS

- 1 Para los efectos de este trabajo, el concepto Centroamérica incluye seis países: Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Panamá.
- 2 En la conferencia “Globalización y crimen organizado”, el profesor Zaffaroni hace un planteamiento sumamente crítico del concepto crimen organizado, al cual considera como una categoría de origen periodístico, que nunca alcanzó una definición criminológica satisfactoria, pero que se trasladó a la legislación penal y procesal penal para aumentar el poder punitivo respecto de un conjunto de delitos no bien delimitado.
- 3 Véase <http://www.seguridad.gob.sv/observatorio/observc.a/cedeju-concepto.htm>, consultada el 30 de enero de 2011.
- 4 *Ibidem*.
- 5 Creado en 1989 por el procurador General de Estados Unidos, con el objetivo de verificar la asignación de las unidades especiales encargadas de enfrentar el crimen organizado dentro de la propia oficina del procurador. Está presidido por el subprocurador General y lo integran además el procurador General Asistente, el director del FBI, el director del Servicio de los Marshalls, el administrador de la DEA, el comisionado del Servicio de Inmigración y Naturalización, el director de la Oficina de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego, entre otros altos funcionarios. Véase Andrade Sánchez, 1997: 57 y 58.
- 6 Véase el artículo 2º de la ley contra la delincuencia organizada de Guatemala.
- 7 Ley 14 de 2007, con las modificaciones y adiciones introducidas por las leyes 26 de 2008, 5 de 2009, 68 de 2009 y 14 de 2010. Gaceta Oficial Digital, lunes 26 de abril de 2010.
- 8 El artículo 2º del proyecto original de esta ley establecía una lista de delitos equiparados como delitos graves, independientemente de la cantidad de personas vinculadas y de las penas, calificando como tales, entre otros, el homicidio, las lesiones dolosas o las amenazas en diversas circunstancias; el tráfico ilícito internacional de armas, de estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, precursores químicos y delitos conexos; el tráfico ilícito de personas, trata de personas, etcétera.
- 9 Para un análisis sobre la caracterización de las Maras o pandillas así como de sus coincidencias y diferencias con el crimen organizado, véase Martínez Ventura, 2010.
- 10 Más que como ley se conoce como Estatuto RICO y se trata de un conjunto de disposiciones contenidas en el título noveno de la ley para el control del crimen organizado, emitida el 15 de octubre de 1970. La sigla RICO significa Racketeer Influenced and Corrupt Organizations, que se traduce como organizaciones corruptas e influenciadas por el crimen organizado.
- 11 Según el artículo 30 dicha distribución es: a) un cuarenta por ciento (40%) al OIJ; b) un veinte por ciento (20%) al ICD; c) un diez por ciento (10%) al poder judicial; d) un diez por ciento (10%) al Ministerio de Justicia, para cubrir las necesidades de la Policía penitenciaria; e) un diez por ciento (10%) al Ministerio Público, para la Oficina de la Atención para la Víctima del Delito; f) un diez por ciento (10%) al Ministerio de Seguridad Pública y Gobernación, para necesidades de los cuerpos policiales.
- 12 Decreto legislativo 458, del 1 de septiembre de 2010.
- 13 Esos procedimientos no están claramente definidos en la legislación civil, penal o administrativa. Es decir no se cuenta con un procedimiento mediante el cual el Estado pueda traspasar a su nombre, sin contraprestación alguna, los bienes de origen ilícito o injustificado cuyo titular no haya podido demostrar la legalidad de dichos bienes.
- 14 Cfr. ley 793 del 27 de diciembre de 2002, por la cual se deroga la ley 333 de 1996 y se establecen las reglas que gobiernan la extinción de dominio.
- 15 De hecho, el autor de este trabajo remitió al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública un análisis y recomendación en ese sentido. En todo caso, el anteproyecto deberá ser enviado por el órgano ejecutivo a la Asamblea Legislativa para su discusión y aprobación, lo cual no será fácil puesto que de antemano se han escuchado posiciones de algunos sectores sociales que sostienen que una ley de este tipo es contraria artículo al 106, inciso 5º de la Constitución de la República, que prohíbe la confiscación, institución de naturaleza distinta a la extinción de dominio.
- 16 Reforma constitucional n° 5, de 29 de abril, publicado en el *Diario Oficial* n° 88, tomo 383, de 15 de mayo, ratificado por decreto legislativo n° 36, del 27 de mayo, publicado en el *Diario Oficial* n° 102, tomo n° 383, del 4 de junio, todas las fechas de 2009.
- 17 Ley especial para la intervención de las telecomunicaciones, decreto legislativo n° 285, de 16 de febrero de 2010, publicado en el *Diario Oficial* n° 55, tomo 356, del 15-03-2010, vigente desde el 23 de marzo de 2010.
- 18 La definición de colaborador, se encuentra en el artículo 90, del título V de la ley contra la delincuencia organizada, denominado “Colaboradores”, que dice: Artículo 90. Derecho penal premial. La persona que ha participado en un hecho delictivo, sea o no integrante de un grupo delictivo organizado, que preste ayuda o colaboración eficaz para la investigación y

persecución de miembros de grupo delictivo organizado, podrá recibir los beneficios otorgados en la presente ley. Entre esas medidas están: a) Protección policial en su residencia o su perímetro, así como la de sus familiares que puedan verse en riesgo o peligro; b) Preservar su lugar de residencia y la de sus familiares; d) Preservar u ocultar la identidad del beneficiario y demás datos personales, antes de la primera declaración del imputado.

- 19 Según decreto n° 17 de 2003, que introdujo reformas a la ley contra la narcoactividad.
- 20 El artículo dice: “En caso se invoque el *secreto militar o diplomático de seguridad nacional* o la confidencia-

lidad de la información, *ésta no podrá ser denegada por la autoridad correspondiente* y se entregará al Fiscal General o al agente fiscal designado, quien procederá a su debido embalaje, y, bajo su custodia será presentada inmediata y directamente al juez competente para que proceda a su examen y valoración del mismo (...)”. Lo resaltado en *itálicas* es del autor.

- 21 Véase, “Más de 20 salvadoreños presos por droga en C.A.”. *El Diario de Hoy*. El Salvador, 13 de febrero, pp. 1, 2, 3 y 4.
- 22 Sólo es ley aquella que proviene del órgano legislativo.

## RESEÑAS BIOGRÁFICAS DE LOS AUTORES

---

### ARTUR ANDRADE DA SILVA MACHADO

Estudia la influencia semiótica de los signos de seguridad en el diseño de proyectos regionales en el programa de maestría en relaciones internacionales en la Universidad de Brasilia (UnB). Hace cuatro años trabaja en las áreas de conocimiento de la seguridad internacional y política internacional. Es asistente del grupo de trabajo de Brasil del Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert, y miembro fundador del Centro de Estudios de Seguridad Internacional en la Universidad de Brasilia. Fue el organizador del libro *Towards Global Identity through Cultural Diversity*, publicado por la Unesco en 2009. Sus áreas de interés actual son los regionalismos en América del Sur, las dinámicas de seguridad en el sur de Asia, la política entre las grandes potencias y el mantenimiento del orden en el sistema internacional.

### DANIEL ASENJO

Sociólogo de la Universidad de Concepción y magister (c) en estudios internacionales en el Instituto de Estudios Internacionales de la Uni-

versidad 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).

### RAÚL BENÍTEZ MANAUT

Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte (Cisan) y presidente del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A. C. (Casede) ([www.seguridadcondemocracia.org](http://www.seguridadcondemocracia.org)). Ha sido académico visitante en el Woodrow Wilson Center de Washington y en la Universidad de Columbia, Nueva York; profesor del Center for Hemispheric Defense Studies, de la National Defense University de Estados Unidos; investigador visitante en el Center for North American Studies, y profesor de la Escuela de Servicio Internacional de la American University en Washington, D. C. Es autor del libro *La teoría militar y la guerra civil en El Salvador* (San Salvador); coeditor de *El rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI* (Prometeo Libros, Buenos Aires, 2006); del *Atlas de la seguridad y la defensa de*

*México 2009* (Casede, México, 2009); y editor del libro *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos* (Casede, México, 2010), entre otros.

#### GUSTAVO BONIFAZ MORENO

Licenciado en derecho y en ciencias políticas. Tiene una maestría en política comparada latinoamericana por la London School of Economics and Political Science, universidad en la cual es candidato a doctor en ciencias políticas. Ha sido consultor de la Fundación Friedrich Ebert en Bolivia en distintos aspectos relacionados con la conflictividad sociopolítica y la transición estatal boliviana. También ha sido consultor para el análisis de conflictos sociales para la Fundación UNIR Bolivia.

#### SANDRA BORDA GUZMÁN

Profesora asociada de ciencia política y relaciones internacionales en la Universidad de los Andes, Bogotá. Doctora (PhD) en ciencia política de la Universidad de Minnesota, cursó una maestría en ciencia política en la Universidad de Wisconsin, otra en relaciones internacionales en la Universidad de Chicago y es politóloga de la Universidad de los Andes. Su línea de investigación más sobresaliente está relacionada con el estudio de procesos de internacionalización de conflictos armados en América Latina. Ha sido 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. Ganadora de las becas Colciencias-Iepri para investigadores junior (Colombia) y de la Tickner-Nave Summer Fellowship (Wisconsin). Ha sido

investigadora invitada del ITAM de México, de 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 de Colombia que sesionó entre diciembre de 2008 y agosto de 2009.

#### 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 licenciatura en relaciones internacionales de la Universidad de Brasilia (1982), maestría en relaciones internacionales de la Universidad de Brasilia (1987) y doctorado en sociología otorgado por la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas de la Universidad de São Paulo (2001). Ha trabajado en el Centro de Estudios Estratégicos de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República de Brasil; 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 cuatro libros: *Comércio Internacional*, *Agricultura*

*e Meio Ambiente* (IPEA, 1994); *A Construção do Mercosul* (Ibri, 2002); *Intermediate States and International Security, 2006* (EdUnB, 2006); *Ama-zônia: Desafios e Perspectivas* (UFRR, 2008).

#### ANA YANCY ESPINOZA

Graduada en ciencias políticas de la Universidad de Costa Rica, con experiencia en ejecución de proyectos regionales y de investigación en asuntos de seguridad de la región centroamericana, incluyendo violencia armada, prevención de la violencia y tráfico de armas. Entre sus publicaciones están *Maras y pandillas. La cara de la violencia urbana en América Central* (Fundación Arias, 2006); *La seguridad privada en Centroamérica* (Fundación Arias, 2001). Hasta enero de 2011 fue Coordinadora de área de paz y seguridad humana de la Fundación Arias.

#### JULIÁN GONZÁLEZ GUYER

Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS), 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 (Uruguay), con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el sustento académico de la Universidad de la República. Es autor de numerosos artículos publicados en libros y revistas y compilador de varios libros sobre materias de su especialidad.

#### ALBERTO GUTIÉRREZ

Abogado de la Universidad Diego Portales (Santiago de Chile) y magister en derecho penal y procesal penal de la misma. Ex alumno y asistente legal de la Clínica de Justicia Criminal de la Universidad Diego Portales, y ex integrante de su departamento de derecho procesal. Realizó su práctica profesional en la Fundación de Asistencia Legal de la Familia de la comuna de San Miguel. Actualmente es abogado investigador del Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

#### 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 graduada en la Universidad Central de Venezuela (Caracas), con estudios de posgrado en ciencias políticas de la misma. 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. A partir de 1986 es investigadora en el Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (Invesp), y desde 2000 se desempeña como su directora ejecutiva. Actualmente está a cargo de

los proyectos Seguimiento del Plan de acción de Québec: Venezuela; Impactos de los cambios legales e institucionales sobre la sociedad civil en Venezuela (1999-2007); y Democracia activa-Red Ciudadana por el Cumplimiento Gubernamental de las Cumbres. Forma parte del equipo que dirige el proyecto Reformas políticas y movimientos sociales en la región andina. Es coordinadora para Venezuela del Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert y forma parte del equipo hemisférico que lleva adelante el proyecto Participación ciudadana en el proceso de Cumbres de las Américas. En los últimos dos años cuenta con ocho publicaciones sobre seguridad regional, fuerzas armadas y 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.

#### CLAUDIA LÓPEZ HERNÁNDEZ

Graduada en finanzas, gobierno y relaciones internacionales en la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, hizo una maestría en administración pública y política urbana en la Universidad de Columbia, Bogotá en Nueva York, y en 2009 fue Fellow de la Universidad de Yale. Columnista y analista política en diferentes medios de comunicación, entre ellos el portal *La Silla Vacía*, la revista *Semana*, *Hora 20* (de Caracol Radio) y el periódico *El Tiempo*. Investigadora sobre violencia y política en la Corporación Nuevo Arco Iris y directora de investigaciones de la Misión de Observación Electoral (MOE). Adelantó investigaciones sobre las votaciones atípicas en regiones dominadas por paramilitares en las elecciones del Congreso de 2002. Coautora y editora de *Y refundaron la patria. De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el estado colombiano* (Bogotá, 2010); autora de “La ruta de la expansión paramilitar y cambios en el mapa político de Antioquia” (2007); “Riesgos y desafíos para las elecciones en Colombia” (Grupo técnico MOE, 2007, 2010 y 2011); y coautora, con Óscar Se-

villano, de “Balance político de la parapolítica” (2008). Actualmente es Fulbright Fellow y cursa estudios de doctorado en ciencia política en Northwestern University, en Chicago.

#### JAIME EDWIN MARTÍNEZ VENTURA

Abogado. Cofundador y ex director del Centro de Estudios Penales de El Salvador (Cepes), de la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (Fespad). Miembro del Consejo Latinoamericano del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (Inecip), con sede en Buenos Aires; del Grupo Latinoamericano de Estudios sobre Conflictos Violentos, del Instituto Max Planck, Departamento de Derecho Penal Extranjero e Internacional; y del Grupo Latinoamericano de Estudios sobre Derecho Penal Internacional, bajo la coordinación del Departamento de Derecho Penal Extranjero y Comparado de la Universidad de Göttingen y los auspicios de la Fundación Konrad Adenauer, programa Estado de Derecho para Suramérica. Consultor eventual de la Fundación Friedrich Ebert en El Salvador. Investigador, analista y columnista en materias de justicia penal, seguridad pública, derechos humanos y justicia penal juvenil. Entre 2005 y 2009 coordinó la Unidad de Justicia Juvenil de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador. Actualmente se desempeña como director general de la Academia Nacional de Seguridad Pública de El Salvador.

#### JAVIER MELÉNDEZ QUIÑÓNEZ

Sociólogo con más de quince años de experiencia en asuntos de defensa nacional, seguridad y gobernabilidad. Ha sido autor, editor y colaborador en más de una veintena de reportes y análisis sobre asuntos diversos de seguridad, defensa y transparencia en el sector público. Además de tener una amplia experiencia como consultor para diversas agencias internacionales, en 2004 fundó el Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP), centro dedicado al estu-



dio y la incidencia en políticas públicas y que dirigió hasta mediados de 2010. Reside en Arlington, Virginia, donde colabora con centros de investigación dedicados a asuntos de seguridad y defensa, y desde hace un par de años ha estado concentrado en la criminalidad organizada y la gestión de fronteras en Centroamérica.

#### CATALINA NIÑO GUARNIZO

Coordinadora del Programa de Cooperación en Seguridad Regional (PCSR) de la Fundación Friedrich Ebert desde 2010. Entre 2008 y 2009 fue investigadora de la Fundación Ideas para la Paz (Colombia) en el área de sector empresarial, conflicto y construcción de paz. Hizo parte de la Misión Permanente de Colombia ante la Organización de los Estados Americanos, en Washington, D. C. (2005-2007), y trabajó en el proyecto economía y cultura del Convenio Andrés Bello (2003-2004). Es editora de las publicaciones del PCSR.

#### CRISTIÁN RIEGO

Abogado de la Universidad de Chile y máster en derecho de la Universidad de Wisconsin. Ha sido consultor internacional en diversos países de América Latina y miembro clave en los equipos técnicos que han estado a cargo de la reforma procesal penal en Chile. Autor de diversas publicaciones sobre la materia. Actualmente es profesor de la Universidad Diego Portales y director ejecutivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

#### PAULA RODRÍGUEZ ARREDONDO

Licenciada en estudios latinoamericanos mención sociología y política, con una maestría en política y gobierno latinoamericano, ambos en la Universidad de Essex (Inglaterra). Tiene además 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, cuenta con ocho años de experiencia trabajando en Gran Bretaña, Venezuela, Brasil, República Dominicana, Haití, Panamá, El Salvador y Bolivia. Se ha desempeñado en áreas relacionadas con el 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 en Seguridad Regional.

#### ARMANDO RODRÍGUEZ LUNA

Investigador asociado del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A. C. (Casede) ([www.seguridadcondemocracia.org](http://www.seguridadcondemocracia.org)) y profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (Unam). Especialista en seguridad nacional de México, relaciones de seguridad México-Estados Unidos, Iniciativa Mérida. Egresado del curso Strategy and Defense Policy en el Center for Hemispheric Defense Studies, de la National Defense University. Es coeditor del *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, coautor en el libro *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, y director de programas y proyectos del Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI).

#### MARÍA INÉS RUZ ZAÑARTU

Magister en estudios internacionales del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad

de Chile. Diplomada en relaciones económicas internacionales de la Universidad Mayor/Red Universitaria Iberoamérica-Europa, y graduada del Center for Hemispheric Defense Studies en Washington, D. C. Ex asesora internacional del Ministerio de Defensa de Chile así como de la Dirección de Planificación de la Cancillería de ese país. Participó en la coordinación de los ministerios de defensa de los países latinoamericanos que forman parte de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah), y formó parte del grupo de expertos que formuló la propuesta y los estatutos del Consejo de Defensa Suramericano (CDS). Actualmente es consultora en asuntos internacionales y profesora de relaciones internacionales.

#### 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 (Descó, 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 Descó 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 Descó 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.

#### JOSÉ MANUEL UGARTE

Doctor de la Universidad de Buenos Aires (área derecho administrativo), abogado y especialista en derecho administrativo y administración pública de la misma, de la que es profesor en grado y posgrado. Profesor de seguridad interior en el Instituto Universitario de Seguridad Marítima, en la carrera de especialización en gestión para la defensa de la Universidad de Tres de Febrero, en la maestría en seguridad pública del Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina y en la maestría en derecho administrativo de la Universidad Abierta Interamericana.

#### 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.

and Political Science del Reino Unido. Ha sido docente en Birkbeck College, la London School of Economics y la Universidad San Francisco de Quito. Actualmente es coordinadora del Programa de Relaciones Internacionales de Flacso, sede Ecuador.

### BEATRIZ ZEPEDA

Estudió relaciones internacionales en el Colegio de México. Obtuvo su PhD en etnicidad y nacionalismo en la London School of Economics

