FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

Programa de Cooperación en Seguridad Regional

Seguridad Regional en América Latina y el Caribe

anuario 2014

Catalina Niño Guarnizo
EDITORA

Anuario 2014
de la seguridad regional
en América Latina y el Caribe

Catalina Niño Guarnizo
Editora

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

FES SEGURIDAD

Anuario 2014 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe

© Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol)

Calle 71 nº 11-90, Bogotá

Teléfono 57 (1) 347 30 77

Fax 57 (1) 217 31 15

Correo electrónico fescol@fescol.org.co

Primera edición

Bogotá, noviembre de 2014

ISSN 2216-1082

Coordinación editorial

Juan Andrés Valderrama

Diseño y diagramación

Ángela Lucía Vargas

Diseño carátula

Juan Manuel Piezchacón, con diseño tipográfico de Camila Cesarino Costa

Impresión

Cima Gráfica.

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

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

Contenido

Presentación XV
Catalina Niño Guarnizo

Dilemas y perspectivas de la autonomía estratégica suramericana en seguridad y defensa regional 1
Pablo Celi

Seguridad y defensa en Argentina 17
Ileana Arduino

Gobierno nacional, seguridad y articulación regional en Argentina, 2011-2013 17
Ileana Arduino

El sector defensa en Argentina, 2013-2014: entre la consolidación del gobierno político y la expansión de la agenda 39
Ileana Arduino

Políticas de seguridad ciudadana y justicia penal en Bolivia 51
Ramiro Orias A.

Las múltiples dimensiones de la política brasileña de fronteras 75
Juliano da Silva Cortinhas / Thiago Gehre Galvão

Chile: entre la consolidación de la gobernabilidad democrática y la comunidad de seguridad 93
Mladen Yopo Herrera

Seguridad y defensa en Colombia: estabilidad regional y proceso de paz 120
Henry Cancelado Franco

El sistema de inteligencia de Costa Rica 132
Daniel Matul / Roger Juárez

Seguridad integral en Ecuador. Dimensiones estructurales y coyunturales de un concepto en consolidación 144
Diego Pérez Enríquez

Las nuevas políticas de justicia, seguridad pública y convivencia en El Salvador, 2014-2019 163
Óscar A. Fernández O.

La política de drogas en Guatemala: nuevos discursos para las mismas prácticas 201
Javier Monterroso

Apuntes sobre violencia, corrupción, crimen organizado y desplazamiento forzado en Honduras 211
Wilfredo Méndez, con la colaboración de Carlos Sierra

Los retos de la clase política mexicana frente a la seguridad y la delincuencia organizada 224
Luis Astorga

México: seguridad, retos y perspectivas 224
Luis Astorga

Opciones de la clase política frente a la delincuencia organizada en México 231
Luis Astorga

Las reformas del sector seguridad en Nicaragua. Cambios significativos en el paradigma de la seguridad 236
Elvira Cuadra Lira

Panamá: confianza y participación para la generación de políticas locales de seguridad ciudadana 248
José Clemente Lasso Núñez

Crimen común y crimen organizado en el Perú: deterioro sustantivo y cambios cualitativos 259
Carlos Basombrío Iglesias

El Plan de seguridad ciudadana de República Dominicana. ¿Una política renovada y efectiva? 278
Orlidy Inoa Lazala

Partidización de la defensa y de la seguridad en Venezuela 292
Francine Jácome

Reseñas biográficas de los autores 305

Índice de gráficos, tablas, mapas y esquemas

Seguridad y defensa en Argentina

Tabla 1. Operativo Cinturón Sur: resultados, julio 2010-junio 2012 26

Políticas de seguridad ciudadana y justicia penal en Bolivia

Tabla 1. Estadísticas penitenciarias: población por situación procesal, 2001-2013 57
Gráfico 1. Prisión preventiva y hacinamiento carcelario en América 58
Tabla 2. Población carcelaria por delitos 59
Gráfico 2. La prisión preventiva en Bolivia 59
Gráfico 3. Población carcelaria por ciudad 59
Gráfico 4. Denuncias en la Fuerza Especial de Lucha contra la Violencia y casos resueltos por el poder judicial, 2005-2012 67
Gráfico 5. Incremento de la población carcelaria en Bolivia, 2000-2013 68
Tabla 3. Denuncias sobre delitos realizadas en la Fuerza Especial de Lucha contra el Crimen, 2005-2012 70

Las múltiples dimensiones de la política brasileña de fronteras

Mapa 1. Eventos criminales cometidos en la zona de frontera según UF (Brasil, 2008) 79
Tabla 1. Comparativo de incautaciones, operación Centinela 84
Mapa 2. Ubicación y dimensionamiento de las poblaciones aisladas en la Amazonia. Escuelas en áreas aisladas en la frontera amazónica 89

Chile: entre la consolidación de la gobernabilidad democrática y la comunidad de seguridad

Gráfico 1.	Argentina, Chile y América Latina: índice de desarrollo humano, 1980, 1990, 2000, 2010	93
Gráfico 2.	Apoyo frente a satisfacción con la democracia en Chile, 1995-2013	94
Gráfico 3.	Diferencia entre apoyo y satisfacción con la democracia en América Latina, 2013 (%)	94
Gráfico 4.	Chile, confianza institucional, 2008-2012 (%)	96
Gráfico 5.	Delitos calificados como atentado explosivo o incendiario por el Ministerio Público, 2006-2013	100
Tabla 1.	Presencia de mujeres en máximos cargos jerárquicos de las Fuerzas Armadas, de orden y seguridad, 1995, 2005 y 2010	101
Tabla 2.	Presupuesto de defensa, en millones de dólares, 2008 y 2012	104

Seguridad y defensa en Colombia: estabilidad regional y proceso de paz

Cuadro 1.	Seguridad ciudadana y nacional	120
Gráfico 1.	Tasa de victimización por delito. Población de quince años y más. Total de veinte ciudades	122
Gráfico 2.	Secuestro. Histórico nacional, 2004-2013	122
Tabla 1.	Secuestro: variación comparada de los primeros semestres, 2013 y 2014	122
Gráfico 3.	Homicidio común de civiles, 2004-2013	123
Gráfico 4.	Tasa de percepción de inseguridad en la ciudad, por sexo. Población de quince años y más. Total veinte ciudades	123
Tabla 2.	Miembros de la fuerza pública muertos en el último año en actos del servicio, enero-julio 2013-enero julio 2014	126
Tabla 3.	Miembros de la fuerza pública heridos en el último año en actos del servicio, enero-julio 2013 y enero julio 2014	126
Gráfico 5.	Acciones de corte terrorista, 2013-julio de 2014	126
Gráfico 6.	Histórico de miembros de la fuerza pública, junio de 2009-junio de 2014	127
Tabla 4.	Cantidad de miembros de la fuerza pública, julio 2013 y julio 2014	127
Tabla 5.	Inmovilizaciones e incautaciones de insumos sólidos (en toneladas) y líquidos (miles de galones) enero-julio 2013 y enero julio 2014	128

Seguridad integral en Ecuador. Dimensiones estructurales y coyunturales de un concepto en consolidación

Gráfico 1.	Representación partidaria, 1979-1998	149
Gráfico 2.	Evolución de la presencia legislativa, 1998-2007	150
Gráfico 3.	Presencia Asamblea Constituyente y Legislativo con AP, 2008-2013	150
Tabla 1.	Algunos conceptos en torno a la seguridad integral	153
Tabla 2.	Menciones a la seguridad en la Constitución ecuatoriana de 2008	155

Las nuevas políticas de justicia, seguridad pública y convivencia en El Salvador, 2014-2019

Tabla 1. Mortalidad estimada causada por homicidio, por sexo, grupo de edad, región de la OMS y nivel de ingreso, 2000 (tasa por 100.000 habitantes) 169

Gráfico 1. Homicidios, 1999-mayo de 2014 179

La política de drogas en Guatemala: nuevos discursos para las mismas prácticas

Gráfico 1. Kilos de cocaína incautados, 2003-2013 208

Apuntes sobre violencia, corrupción, crimen organizado y desplazamiento forzado en Honduras

Tabla 1. Estadística de la Fuerza Nacional Antiextorsión 215

Tabla 2 Centroamérica, solicitudes de asilo por año, 2005-2010 219

Tabla 3. Países receptores de refugiados centroamericanos, 2011 219

Panamá: confianza y participación para la generación de políticas locales de seguridad ciudadana

Esquema 1. Dimensiones objetiva y subjetiva de la seguridad 250

Gráfico 1. Percepción de seguridad ciudadana 251

Gráfico 2. Evaluación de la labor de las instituciones sobre el tema de seguridad 253

Gráfico 3. Confianza en acciones de justicia 255

Crimen común y crimen organizado en el Perú: deterioro sustantivo y cambios cualitativos

Esquema 1. Esquema de la vida criminal hasta 2005 260

Gráfico 1. Principales problemas del país, 1990-2014 261

Gráfico 2. Perú: tasa de homicidios por 100.000 habitantes, 2008-2011, de acuerdo con el Observatorio de Seguridad Ciudadana del Ministerio Público 263

Gráfico 3. Perú: tasa de homicidios por 100.000 habitantes, 2008-2011, de acuerdo con la Policía Nacional del Perú 263

Gráfico 4. Tres versiones oficiales del estado peruano sobre las tasas de homicidios en 2011 264

Gráfico 5. Percepción de inseguridad en América (%), 2012 265

Gráfico 6. Percepción de inseguridad 265

Gráfico 7. Tasa de victimización en América Latina 266

Gráfico 8. Población víctima del algún hecho delictivo, marzo-agosto de 2012-abril-septiembre de 2013 (%) 267

Tabla 1. Víctimas de robo con y sin violencia, y de otros delitos, América Latina, 2012 (%) 267

Mapa 1. Evolución del delito de robo por distrito fiscal, 2002, 2007, 2012, tasa por 100.000 habitantes 268
Mapa 2. Evolución del delito de extorsión por distrito fiscal, 2002, 2007, 2012, tasa por 100.000 habitantes 271
Mapa 3. Proyección extraoficial, a 2014, de crecimiento y expansión nacional de la extorsión 271
Gráfico 9. Extorsiones como parte total del delito en América, 2012 (%) 272
Gráfico 10. Transferencias de canon minero, a julio de 2013 (en millones de soles) 273
Esquema 2. Los supuestos tentáculos del presidente regional de Ancash 274
Esquema 3. Nuevo esquema de la criminalidad en el Perú, 2014 275

El Plan de seguridad ciudadana de República Dominicana. ¿Una política renovada y efectiva?

Tabla 1. Muertes violentas y muertes por arma de fuego, 2006-2013 280

Partidización de la defensa y de la seguridad en Venezuela

Tabla 1. Homicidios en Venezuela según fuente, 2013 (por 100.000 habitantes) 297

Siglas

Acnur	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados
Alba	Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América
Apec	Asia-Pacific Economic Cooperation (Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico)
Bacrim	bandas criminales (Colombia)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
Brics	Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
Caba	Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
CAN	Comunidad Andina
Caricom	Comunidad del Caribe (Caribbean Community)
Catid	Comisión contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas (Guatemala)
CDIF	Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (Comisión Permanente para el Desarrollo y la Integración de la Franja de Frontera) (Brasil)
CDS	Consejo de Defensa Suramericano (Unasur)
Ceed	Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (Unasur)
Celac	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CIJ	Corte Internacional de Justicia de La Haya
CMDA	Conferencia de los ministros de Defensa de las Américas

Consudena	Consejo Superior de la Defensa Nacional (Chile)
Convemar	Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar
Cosena	Consejo de Seguridad Nacional (Chile y Ecuador)
Dane	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Colombia)
DEA	Drug Enforcement Administration
Diecp	Dirección de Investigación y Evaluación de la Carrera Policial (Honduras)
DIS	Dirección de Inteligencia y Seguridad (Costa Rica)
ELN	Ejército de Liberación Nacional (Colombia)
Enafron	Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Estrategia nacional de seguridad pública en las fronteras) (Brasil)
Ensyd	Estrategia nacional de seguridad y defensa (Chile)
Esca	Estrategia de seguridad de Centroamérica
Esude	Escuela Sudamericana de Defensa (Unasur)
FAC	Fuerza Aérea Colombiana
Fanb	Fuerza Armada Nacional Bolivariana (Venezuela)
Farc	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (El Salvador)
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional (Nicaragua)
GMATVV	Gran Misión a Toda Vida Venezuela
GN	Gendarmería Nacional (Argentina)
GNB	Guardia Nacional Bolivariana (Venezuela)
JID	Junta Interamericana de Defensa (OEA)
Líder	Libertad Democrática Renovada (Guatemala)
Mercosur	Mercado Común del Sur
Minustah	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití
MUD	Mesa de la Unidad Democrática (Venezuela)
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
Otan	Organización del Tratado del Atlántico Norte

Otca	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica
OVCS	Observatorio Venezolano de Conflictividad Social
PAN	Partido Acción Nacional (México)
Pefron	Policiamento Especializado de Fronteira (Programa de vigilancia especializado en frontera) (Brasil)
PFA	Policía Federal Argentina
PNA	Prefectura Naval Argentina
PNB	Policía Nacional Bolivariana (Venezuela)
PNC	Policía Nacional Civil (El Salvador)
PP	Partido Patriota (Guatemala)
PRD	Partido de la Revolución Democrática (México)
PRI	Partido Revolucionario Institucional (México)
Prosi	Programa de seguridad integral (Panamá)
Provea	Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos
PSA	Policía de Seguridad Aeroportuaria (Argentina)
PSD	Plan de seguridad democrática (República Dominicana)
PSUV	Partido Socialista Unido de Venezuela
Rescsi	Red Centroamericana de Sistemas de Información
Senasp	Secretaria Nacional de Segurança Pública (Secretaría Nacional de Seguridad Pública) (Brasil)
Sica	Sistema de la Integración Centroamericana
Sisbin	Sistema Brasileiro de Inteligência (Sistema Brasileño de Inteligencia)
Tiar	Tratado interamericano de asistencia recíproca
TLC	tratado(s) de libre comercio
UE	Unión Europea
Unasur	Unión de Naciones Suramericanas
Une	Unidad Nacional de la Esperanza (Guatemala)
Unodc	United Nations Office on Drugs and Crime (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito)

Presentación

Apesar de las muchas características que comparten, las amenazas de seguridad que enfrentan los países de América Latina son muy diversas. Y ello no tanto porque los factores de inseguridad sean fundamentalmente distintos, sino por las condiciones geoestratégicas y, sobre todo, por las diferencias profundas que sus estructuras político administrativas y sus aparatos institucionales tienen para atender esos desafíos. Así, aun cuando el crimen organizado existe y tiene actividades en todos los países de la región, sus impactos son mucho más evidentes en Centroamérica, México y la región Andina, en donde la violencia asociada a los grupos criminales es altísima y los estados no tienen la capacidad para contenerla. Esto no significa que estos grupos no tengan presencia en el Cono Sur, sino más bien que, al menos hasta ahora, sus actividades han sido mucho menos visibles, aun si en algunos lugares hay señales de que esto puede estar cambiando, como en el caso de la provincia de Santa Fe, en Argentina, y particularmente de Rosario, su capital, en donde la violencia homicida ha tenido un crecimiento alarmante.

Independientemente de su visibilidad, el crimen organizado se ha venido expandiendo en la región de varias maneras. Por un lado, la estructura de los grupos criminales es cada vez más fluida y flexible; las organizaciones jerárquicas del pasado dieron paso a redes ilícitas que cambian rápida y fácilmente para adaptarse a diferentes contextos, lo que les permite llegar a nuevos lugares y establecer operaciones allí. Por otra parte, esos grupos también están ampliando su portafolio de actividades, las cuales ya no incluyen solo el narcotráfico, sino además la minería ilegal, la trata de personas, la extorsión

a diferentes niveles y el contrabando de diversos bienes, como los cigarrillos y la gasolina, por mencionar algunas. Adicionalmente, la participación de grupos criminales en actividades lícitas es cada vez mayor, sea para lavar las ganancias que obtienen por medio de sus negocios ilegales o para ampliar su portafolio de inversiones.

Además de la violencia asociada a algunas de sus actividades, el crimen organizado tiene otro efecto, quizás aun más serio, en la vida social, política y económica de los países. La corrupción de instituciones públicas, especialmente en los ámbitos locales e incluso su captura para servir a intereses criminales, erosiona la capacidad de los estados para cumplir con sus funciones, lo que a su vez los deslegitima a los ojos de sus ciudadanos. En algunos casos estos terminan por recurrir a los actores ilegales, aun si lo hacen bajo amenaza, para satisfacer sus demandas de los bienes y servicios que en un estado de derecho deberían ser prestados por las instituciones públicas. Cuando estas no funcionan o lo hacen ineficazmente o atendiendo solo a los intereses de unos pocos privilegiados, la desconfianza ciudadana crece. Esto es particularmente complejo cuando se trata de la capacidad del estado de prevenir, controlar y castigar el delito, es decir, de los sistemas de administración de seguridad y justicia.

Esto es, al menos en parte, lo que subyace al fenómeno que parece ser más común entre los países de la región: el aumento de la inseguridad pública, especialmente en los espacios urbanos. Este problema, que está afectando profundamente a nuestras sociedades, alimenta el círculo vicioso de desconfianza frente a las instituciones, lleva incluso a justificar la justicia por mano propia y exacerba la tendencia de la opinión pública a pedir respuestas más duras contra el delito y la criminalidad.

Ante este panorama, precisamente, los gobiernos de la región responden en general con políticas reactivas de mano dura, que producen réditos electorales y calman a la opinión pública. Esas estrategias incluyen la creación de nuevos tipos penales, el aumento de las penas por los delitos que ya existen e, incluso, la reducción de la edad de imputabilidad. Todo ello ha generado graves situaciones de hacinamiento carcelario en toda la región, dado que cada vez hay más razones por las cuales más personas pueden ser detenidas e ir a prisión, y una enorme congestión en sistemas judiciales que históricamente han sido lentos e ineficientes. Y a pesar de sus enormes costos, estas medidas no han producido los resultados esperados y hoy América Latina es la región más violenta del mundo[1] , a pesar de los pasos significativos que se han dado en términos de desarrollo económico y reducción de la pobreza.

1 Según el *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano. Diagnóstico y propuestas para América Latina*, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): "América Latina es la única región del mundo donde la violencia letal aumentó entre 2000 y 2010. Mientras que la tasa de homicidio en la mayoría de las regiones del mundo fue negativa (de 0% a –50%), en América Latina presentó un aumento del 12%".

Dado que una parte importante de esa violencia está asociada a las actividades del crimen organizado y, en particular, del narcotráfico, la discusión sobre la reforma de las políticas contra las drogas iniciada en el terreno político regional en la Cumbre de las Américas celebrada en Cartagena en 2012, sigue siendo absolutamente relevante, en especial con miras a la gran conferencia que al respecto convocó la Organización de las Naciones Unidas para 2016. Esa conferencia será una oportunidad única para que la comunidad internacional reconozca el espíritu de los instrumentos que ha desarrollado para atender el fenómeno de las drogas, que es la salud de las personas y el respeto por los derechos humanos, dos factores que las políticas enmarcadas en la llamada guerra contra las drogas no tienen en cuenta. Y aquí, la importancia de la cooperación entre los países de la región se puede apreciar en toda su dimensión: si América Latina lleva una posición conjunta, su capacidad de negociación será mucho mayor y aumentarán las posibilidades de nuestros países de desarrollar políticas basadas en evidencia y que atiendan a sus necesidades particulares en materia de drogas.

****

El *Anuario 2014 sobre la seguridad regional*, el sexto de esta serie del Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert, tiene una nueva estructura que da cuenta, precisamente, del énfasis que la región está dando al análisis y tratamiento de los fenómenos del crimen organizado y la inseguridad pública. Por ello ya no está dividido en secciones, sino que presenta artículos nacionales, cada uno enfocado en los asuntos más relevantes en la materia en cada país. La nueva estructura representa también un esfuerzo por encontrar nuevas maneras de enfocar los análisis sobre seguridad en la región. Por ello, los capítulos son bastante diversos entre sí, atendiendo a la variedad de situaciones desde las cuales los países enfrentan sus desafíos en la materia. En dos casos, Argentina y México, se presentan dos textos sobre cada país, sobre aristas diferentes del mismo fenómeno. Además, se incluye un análisis sobre la autonomía estratégica suramericana en seguridad y defensa regional, hecho desde el marco de la Unasur.

Como siempre, el mérito principal de esta publicación lo tienen los autores que generosamente han contribuido con sus análisis no solo a este libro sino, en general, a las actividades del Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Hacemos un reconocimiento también a la Friedrich Ebert Stiftung (FES), y sobre todo a quienes trabajan en sus oficinas en los países de la región, por su apoyo en la gestión del Programa y en la producción de este *Anuario*. Sin ellos, esta publicación no sería posible.

Catalina Niño Guarnizo

Dilemas y perspectivas de la autonomía estratégica suramericana en seguridad y defensa regional

Pablo Celi

1. Reconfiguración de la cooperación regional en seguridad y defensa

En América Latina, particularmente en Suramérica, desde hace unos años tiene lugar un proceso de reconfiguración de los espacios de cooperación multilateral en seguridad y defensa que se presenta en los diversos espacios subregionales con dimensiones políticas y formas institucionales inacabadas, propias de una transición en la que se conservan viejos mecanismos del sistema interamericano, zonas de paz subregionales, junto con nuevas formas de cooperación institucionalizadas en el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur).

En la actualidad, los intereses de los estados y sus asociaciones tienden a desplazarse desde la tradicional adscripción a la *defensa hemisférica*, enmarcada *en* el imaginario geopolítico del hemisferio occidental durante la guerra fría, hacia perspectivas renovadas de seguridad y defensa configuradas en espacios regionales y subregionales con relaciones extra continentales e inserción global.

De acuerdo con el impulso de un enfoque regional con identidad suramericana, el desplazamiento del eje estratégico de la dimensión hemisférica de defensa continental hacia la seguridad de corte subregional con autonomía estratégica, cobra forma política e institucional en el Consejo de Defensa Suramericano.

1.1. Decadencia inercial del modelo hemisférico

La decadencia inercial del modelo hemisférico de defensa continental plasmado en los instrumentos del *sistema interamericano*, en los que se instaló la hegemonía estadounidense desde la guerra fría, es un factor que gravita sobre la reestructuración de los mecanismos multilaterales de seguridad regional.

Esta cooperación continental, con alcances militares, quedó estructurada en el Tratado interamericano de asistencia recíproca (Tiar) (1947), primer tratado de defensa colectiva[1] de la posguerra, que demarcó el espacio estratégico conti-

nental[2] en torno al cual se modelaron las percepciones de amenazas extra continentales durante la guerra fría.

Aun cuando mantiene su vigencia formal, el Tiar no constituye actualmente un instrumento efectivo de cooperación regional, dadas las transformaciones en el contexto de la seguridad internacional y regional, que evidencian cambios sustanciales en la percepción de las amenazas y los factores de riesgo, así como en las prioridades estratégicas de los estados latinoamericanos, manifiestas en diversas formas de relación y cooperación subregionales.

El tratado no tiene correspondencia con las agendas de seguridad actuales de los estados latinoamericanos ni con sus visiones estratégicas, y dejó ver su desfase en situaciones de afectación real a la seguridad regional como la acometida bélica y ocupación británica de las islas Malvinas, frente a las que el compromiso de defensa continental resultó inútil.

En el nuevo contexto latinoamericano hay un distanciamiento progresivo de los países respecto del Tiar como instrumento de cooperación en seguridad y defensa regional: a la separación de México (2002), siguieron las renuncias de Bolivia (2012), Ecuador (2012), Venezuela (2012) y Nicaragua (2012), y el cuestionamiento político y de opinión pública en la mayor parte de los países de la región.

Un instrumento complementario del sistema interamericano en relación con la prevención y resolución de conflictos es el Tratado americano de soluciones pacíficas, denominado Pacto de Bogotá (1949), que recoge diversos mecanismos de solución pacífica de controversias y establece la jurisdicción en la región de los mecanismos de la Organización de las Naciones Unidas como la Corte Internacional de Justicia (CIJ) y el Consejo de Seguridad. Este tratado, sin embargo, ha tenido una aplicación muy limitada y es objeto también del distanciamiento de los países[3].

Toda esa perspectiva hemisférica de la defensa continental en la que se enmarcaron los instrumentos de cooperación, asistencia e intercambios entre las estructuras militares en América Latina y los vínculos con el despliegue regional de seguridad de los Estados Unidos, atraviesa una larga crisis política y desajustes institucionales, más allá de los intentos de rearticulación promovidos en instancias de la Organización de los Estados Americanos (OEA) como la Comisión de Seguridad Hemisférica y la Comisión de Seguridad Multidimensional, en las conferencias de ministros de Defensa de las Américas o en las conferencias de instituciones militares.

Las comisiones de Seguridad Hemisférica y de Seguridad Multidimensional de la OEA reproducen el debilitado modelo hemisférico en el marco de la "seguridad multidimensional" y las "nuevas amenazas" adoptado en la Declaración sobre seguridad en las Américas de 2003[4]. Su acción se circunscribe a exiguas iniciativas en asuntos de desminado, desarme, drogas, terrorismo, crimen organizado y seguridad pública, sin que hayan podido estructurar un sistema de seguridad regional y mecanismos efectivos de manejo de conflictos.

La Conferencia de ministros de Defensa de las Américas (CMDA), que se efectúa bianualmente desde 1995, ha ido perdiendo importancia como foro de seguridad hemisférica. Insuperables divergencias político-estratégicas la condenan a una rutina intrascendente, con una agenda desfasada de los problemas reales, ajena a los procesos subregionales y carente de mecanismos de cooperación efectiva en seguridad regional y defensa. Su dinámica termina sometida a los imperativos inmediatos de los Estados Unidos, que la hegemoniza con el acompañamiento incondicional de Canadá y la subordinación de países sujetos a vínculos bilaterales de asistencia militar norteamericana.

Las diferencias de visión regional en los encuentros de la CMDA han dado lugar a una prolongada crisis que cuestiona su rol y mantenimiento. En la actualidad se pretende que esta coordine las conferencias especializadas de Fuerzas Armadas y la cooperación en operaciones de

paz, asistencia en desastres, búsqueda y rescate que, entre otras, serán temáticas de su undécima reunión en octubre de 2014.

Las conferencias especializadas de las instituciones armadas: Sistema de Cooperación de las Fuerzas Aéreas Americanas (Sicofaa), Conferencia de Ejércitos Americanos (CEA) y Conferencia Naval Interamericana (CNI), han funcionado como foros de enlace y coordinación de la cooperación militar y, en muchos aspectos, han sido el escenario propicio para la relación de Estados Unidos con las Fuerzas Armadas de la región. La autonomía relativa con la que se han desenvuelto, con relaciones escasas con las instancias políticas de gobiernos nacionales y organismos multilaterales, han puesto en cuestión su mantenimiento. De hecho, países como Ecuador han dejado de participar en estos foros.

Entre los instrumentos del sistema interamericano hay dos sobre los que se presentan las mayores discrepancias: la Junta Interamericana de Defensa (JID) y el Colegio Interamericano de Defensa. Condicionados por la hegemonía estadounidense en su conformación, programas de capacitación y asistencia, han desempeñado un rol de relacionamiento paralelo con las estructuras militares de los países latinoamericanos, cuestionado hoy por los gobiernos de la región.

Desde una perspectiva multilateral, varios países de Sudamérica han venido señalando las limitaciones de estos dos organismos, y en varios foros multilaterales ha habido tensiones sobre la permanencia de la JID y el Colegio Interamericano. De hecho, Ecuador y Venezuela dejaron de participar en estas instancias.

En su inercia, el sistema interamericano se mantiene asociado a programas bilaterales de asistencia y cooperación, sobre todo con Estados Unidos, relacionados fundamentalmente con las dimensiones militares de la política de seguridad y la cooperación en los programas antinarcóticos.

El viejo sistema de cooperación hemisférica permanece como marco de la cooperación militar mediante mecanismos como las maniobras Unitas, Nuevos Horizontes y Panamax, de las que también se han alejado algunos países de la región.

Sin embargo, en el último periodo y frente a la emergencia de proyectos subregionales alternativos, la búsqueda de mecanismos de mantenimiento del sistema interamericano se ha orientado a elevar la proyección regional de acuerdos de asociación bilateral en seguridad, defensa y cooperación militar con Estados Unidos.

En este marco se destaca la asociación estratégica entre Colombia y Estados Unidos, a partir de la cual se conformó, en junio de 2014, el Centro Regional de Estudios en Seguridad y Defensa (Crees)[5], destinado a posicionar regionalmente la política y acciones de seguridad y defensa que Colombia ha venido implementando con auspicio norteamericano, y constituirla en guía y visión regional para otros países del hemisferio[6]. Esta perspectiva estratégica gira en torno a la denominada "acción integral interagencial", y se enmarca en las operaciones de estabilización posconflicto y combate al terrorismo, narcotráfico y crimen organizado.

Visto en conjunto, el esquema de cooperación hemisférico enfrenta la falta de consenso político y el debilitamiento de sus instancias operativas, manteniéndose en el ámbito de iniciativas bilaterales y asociaciones de interés destinadas a revitalizar el modelo continental del sistema interamericano y mantener su vigencia frente a los nuevos regímenes subregionales en ascenso, en la orilla opuesta.

1.2. Zonas de paz subregionales

El desplazamiento de la dimensión hemisférica se evidenció ya en la conformación de las zonas de paz subregionales en el Cono Sur y el área andina, que surgen entre el fin del siglo pasado e inicios del actual y progresivamente han ido confluyendo en la dimensión suramericana conformada en el último decenio.

La Declaración política del Mercosur, Bolivia y Chile como zona de paz (1998)[7], se asumió esencial para la integración y recogió la voluntad de esos estados para fortalecer:

> los mecanismos de consulta y cooperación sobre temas de seguridad y defensa existentes entre sus miembros y promover su progresiva articulación, así como avanzar en la cooperación en el ámbito de las medidas de fomento de la confianza y la seguridad y promover su implementación.

En la II reunión de presidentes de América del Sur se firmó la Declaración sobre zona de paz sudamericana (2002)[8]. Esta declaración, que establece a Suramérica como zona de paz, basada en el fomento de la confianza, la cooperación y la consulta permanente en las áreas de la seguridad y la defensa, recoge como antecedentes el Compromiso andino de paz, seguridad y cooperación, contenido en la Declaración de Galápagos (1989); la Declaración del Mercosur, Bolivia y Chile como zona de paz (1998); y el Compromiso de Lima, Carta andina para la paz y seguridad (2002).

Por su parte Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela establecieron en 2004 la zona de paz andina:

> "como un área libre de armas nucleares, químicas y biológicas, en la que deberán desarrollarse las condiciones que permitan que los conflictos, cualesquiera sea su naturaleza, así como sus causas se resuelvan de manera pacífica y concertada"; destinada a profundizar en la Comunidad Andina "el trascendental paso realizado por los presidentes de América del Sur en la Cumbre de Guayaquil, al declarar una zona de paz y cooperación sudamericana"[9].

En la conformación de la Unasur se consideró como uno de sus fundamentos *la* "decisión de fortalecer a Suramérica como una zona de paz, a través del diálogo y el consenso en materia de defensa, seguridad, y la cooperación regional y multilateral"[10], y con este objeto se incorporó el Consejo de Defensa Suramericano al sistema de sus instituciones.

En el contexto de conflicto interestatal en el área andina, derivado de la confrontación en las fronteras colombo-ecuatoriana y colombo-venezolana y de las tensiones por el acuerdo del gobierno colombiano para el uso de bases militares por las Fuerzas Armadas de Estados Unidos, que posteriormente sería denegado por el Congreso colombiano, las cumbres de la Unasur de Quito y Bariloche (2009) abordaron en forma multilateral, presidencial, una situación que tensionaba la seguridad regional, dando paso al establecimiento de un nuevo marco de cooperación suramericano en asuntos de seguridad y defensa.

Dando continuidad a este proceso, la I reunión extraordinaria de ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de la Unasur (2009) reitera la decisión presidencial de fortalecer a Suramérica como zona de paz, para lo cual resuelve "encargar al Consejo de Defensa Suramericano elabore un Protocolo de paz, seguridad y cooperación en la Unasur, que constituya además una arquitectura de seguridad suramericana y sirva de código de conducta para la región"[11].

El Consejo de Defensa Suramericano recoge este mandato en los Procedimientos de aplicación para las medidas de fomento de la confianza y seguridad (2010)[12], que contemplan un conjunto de mecanismos y medidas de fomento de la confianza e instrumentos de transparencia en aspectos de defensa y seguridad de naturaleza permanente, que, en la actualidad se aplican progresivamente.

1.3. Emergencia de un enfoque suramericano

Con la conformación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) cobra dimensión política e institucional el nuevo enfoque regional en el seno de la Unasur, que abre el camino para la construcción de un nuevo tipo de cooperación en seguridad, correspondiente a los intereses comunes de los estados suramericanos.

En este contexto renovado de integración en seguridad regional confluyen las diversas di-

mensiones subregionales: andina, amazónica, atlántica, caribeña, del Cono Sur y pacífica; y se configura un espacio de diálogo entre políticas de defensa nacionales para la resolución pacífica de los conflictos y la articulación de posiciones comunes en seguridad internacional.

La disposición suramericana para afirmar su propia perspectiva estratégica en seguridad y defensa se proyecta como una respuesta concertada ante un contexto internacional caracterizado por la asimetría estructural, la reconfiguración de las regiones y la diversificación de las relaciones transcontinentales, que inciden en la tendencia a la regionalización de las dinámicas de la seguridad internacional.

Esta perspectiva estratégica suramericana se ha ido configurando a partir de diversos documentos y acciones en el marco de la Unasur, desde los pronunciamientos del Consejo de jefas y jefes de estado y gobierno hasta los planes de acción del Consejo de Defensa Suramericano.

El *multilateralismo cooperativo* suramericano se plantea elevar el peso de la región en la reestructuración de las relaciones internacionales globales, trascendiendo las asimetrías mediante la construcción de complementariedades estratégicas y consensos políticos para una acción internacional, con orientaciones compartidas, que incida en la reestructuración del sistema mundial desde una región sin conflictos ni hegemonías.

Este nuevo marco de cooperación multilateral, institucionalizado en la Unasur, se articula sectorialmente en diversas áreas mediante la concertación de objetivos y el reconocimiento e inclusión de la diversidad de realidades nacionales como vertientes plurales de un proceso común que busca potenciar las capacidades de los estados para lograr una mayor autonomía en las decisiones de política exterior, seguridad internacional y defensa.

En este sentido, la construcción de la identidad de Suramérica y su autonomía estratégica como región afloran como condiciones prevalecientes para la acción multilateral y la inserción global, como zona de paz que no proyecta conflictos violentos ni amenazas a la seguridad global.

Esta concurrencia de objetivos potencia el aporte suramericano a la seguridad internacional como una región con baja conflictividad interestatal, libre de armas nucleares, químicas y biológicas, cuyos países han adscrito en forma amplia a regímenes multilaterales de cooperación en materia de seguridad, con capacidades militares moderadas, sin carrera armamentista ni enfrentamientos bélicos activos.

2. Comunidad suramericana de seguridad cooperativa y defensa disuasiva

En este contexto de reestructuración de los vínculos multilaterales, entre los países suramericanos se ha abierto un proceso de cooperación en seguridad regional sustentado en la confianza, la concurrencia de intereses y el abandono de las hipótesis de conflicto en la actitud estratégica de los estados y sus Fuerzas Armadas, para la conformación de una *comunidad suramericana de seguridad regional*, que proyecta la estabilidad y el equilibrio en las relaciones interestatales a partir de la disposición política de los estados miembros para una cooperación estratégica que incluye la integración en defensa con una orientación disuasiva.

La integración suramericana en defensa surge de una visión estratégica común para la identificación de los factores de riesgos y amenazas de impacto regional, y se configura progresivamente como un sistema regional de *defensa cooperativa* con efectos disuasivos fuera de la región.

En esta visión, la cooperación multilateral en seguridad y defensa regional contempla la resolución pacífica de los conflictos, la articulación de posiciones comunes en seguridad internacional y la integración progresiva en defensa, complementaria a otras instancias de integración: económica, tecnológica, de infraestructura, social y cultural.

La perspectiva suramericana de seguridad regional propende a consolidar la *zona de paz suramericana*, mediante el establecimiento de medidas de fomento de confianza entre los estados miembros de la Unasur, destinadas a erradicar los conflictos interestatales y a consolidar las condiciones propicias para niveles más integrales y amplios de cooperación en materia de defensa.

La *integración* para la seguridad y defensa regional busca desarrollarse desde una perspectiva estratégica con *identidad suramericana*, mediante la determinación de intereses comunes que sustenten la formulación de un *interés regional*, resguardado por la complementariedad e interoperabilidad entre los sistemas nacionales de defensa presentes en Suramérica.

Un factor fundamental de esta cooperación multilateral radica en la confianza y previsibilidad estratégica, para lo cual los países miembros del CDS vienen promoviendo la transparencia, así como la prevención de conflictos y la superación de las percepciones de adversidad e hipótesis de confrontación armada con miras a la determinación común de factores de riesgo, amenazas y desafíos en seguridad y defensa, para su tratamiento cooperativo con medios compartidos y complementarios, que asegurarían una sostenibilidad estratégica al proyecto suramericano.

En esta perspectiva, el diálogo e intercambio entre políticas de defensa nacionales en el Consejo de Defensa Suramericano se proyectaría a la formulación progresiva de *políticas regionales* comunes y dinámicas institucionales para la cooperación ante riesgos y amenazas que puedan afectar la seguridad de Suramérica, la soberanía, integridad territorial e independencia de los estados y la consecución de la paz permanente en la región.

3. Pensamiento estratégico suramericano

En las declaraciones y acuerdos de jefes y jefas de estado y gobierno de la Unasur y en los planes de acción del Consejo de Defensa Suramericano se plantea el interés compartido por el desarrollo de un pensamiento estratégico suramericano, cuyo eje fundamental está en la determinación del *interés regional* entendido como "el conjunto de los factores comunes, compatibles y/o complementarios del interés nacional de los países de Unasur"[13].

La cooperación en defensa suramericana, sujeta a este interés regional, proyecta una visión cooperativa para un levantamiento de los escenarios estratégicos compartidos y el establecimiento de lineamientos de políticas comunes y articulación de posiciones desde la región en foros multilaterales.

El Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (Ceed) del Consejo de Defensa Suramericano (2011) se conformó como instancia permanente del CDS, destinado a la generación del *pensamiento estratégico suramericano* en materia de defensa y seguridad regional e internacional, mediante la formulación de los enfoques conceptuales y lineamientos comunes que permitan la articulación de políticas en materia de defensa y seguridad regional y la identificación de los desafíos, factores de riesgo y amenaza, oportunidades y escenarios relevantes para la defensa y la seguridad regional y mundial[14].

Con esta perspectiva, el Ceed lleva adelante investigaciones sobre políticas e institucionalidad de la defensa en Suramérica, medidas de confianza y estudios prospectivos. Sus estudios abarcan al momento: el "Registro suramericano de gasto de defensa", el "Registro suramericano de inventarios militares", "Institucionalidad de la defensa en Suramérica", "Política de género en el ámbito de la defensa", "Visión compartida regional de defensa regional", "Ciberdefensa" y el "Estudio prospectivo de recursos estratégicos Suramérica 2025".

3.1. Interés regional y recursos estratégicos

Para la Unasur y el Consejo de Defensa Suramericano, la defensa y protección de los *recursos*

estratégicos presentes en la región constituye un interés común que sustenta la visión estratégica suramericana de defensa frente a riesgos o amenazas externas a la seguridad regional y a cada uno de los estados suramericanos.

La determinación de los activos estratégicos regionales y las capacidades colectivas para su protección, constituyen un factor para el logro de la seguridad y defensa de la región y su posicionamiento en el sistema internacional de seguridad.

Entre los desafíos de interés común para la defensa regional se identifican los de preservación, protección y garantía de soberanía sobre los activos estratégicos de los países suramericanos, particularmente la defensa de los recursos naturales estratégicos sujetos a una creciente demanda extra regional, que incluyen entre los más significativos: petróleo, gas, carbón, agua, biodiversidad, minerales estratégicos, madera, alimentos, aire limpio y territorios semivacíos y vacíos.

3.2. Factores de riesgo, amenazas y desafíos

El proceso de integración para la defensa suramericana supone el establecimiento de objetivos relacionados con la determinación común de amenazas y riesgos de dimensiones e impacto regionales, que requieren de una detección y acción coordinada para enfrentarlos.

En la actualidad el CDS busca, por medio de varias iniciativas de su Plan de acción y de los estudios encomendados al Ceed, avanzar en consensos para estas definiciones mediante el intercambio de información y caracterización de aquellos factores que puedan afectar la paz regional y mundial e imponen desafíos a la defensa cooperativa de los estados miembros sin menoscabo de las prioridades nacionales.

En la región, en asuntos de la defensa no se registran en la actualidad confrontaciones o conflictos interestatales que comprometan respuestas militares o acciones de fuerza, en tanto los diferendos que se mantienen entre algunos países son objeto de iniciativas para su tratamiento diplomático y jurídico.

Los desafíos para la cooperación en defensa se derivan de situaciones que puedan afectar la integridad de los estados, la acción ante desastres naturales, la protección de recursos naturales y activos estratégicos, la salvaguardia del medioambiente y diversas formas de cooperación en seguridad internacional y regional.

En un marco de concertación de intereses y políticas comunes, coexisten diversas respuestas institucionales correspondientes a las percepciones de riesgos y amenazas desde sus respectivas situaciones nacionales. El CDS, reconociendo esta diversidad de situaciones y políticas nacionales, busca impulsar estrategias y acciones comunes mediante mecanismos flexibles de cooperación según su impacto y relevancia para la región.

En el marco de un modelo intersectorial, que asume en forma diferenciada los problemas de seguridad pública y de defensa, la Unasur conformó una instancia regional de seguridad pública: el Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2012), que articula la cooperación judicial, policial y de inteligencia, con un enfoque integral en las acciones contra la delincuencia, la violencia y la inseguridad, que incluyen la prevención, rehabilitación y reinserción social.

En el ámbito específico de cada uno de estos consejos, el de Defensa y el de Seguridad Pública, la Unasur busca establecer los mecanismos de cooperación específicos a partir de un enfoque regional común, mediante el intercambio de información y el análisis conjunto de amenazas y riesgos para la cooperación institucionalizada por sectores de actividad, con responsabilidades diferenciadas en defensa y seguridad pública.

3.3. Seguridad regional, sistemas de defensa y Fuerzas Armadas

La articulación del sector de la defensa a la seguridad regional suramericana constituye un elemento central de la reestructuración de la cooperación multilateral, en un entorno estratégico compartido por los miembros de la Unasur, para la salvaguarda de la integridad territorial y la soberanía de cada país, en un contexto de estabilidad y equilibrio en las relaciones interestatales y regionales.

La profundización de un proceso de integración en seguridad y defensa regional, a partir del diálogo entre políticas de defensa nacionales y el acuerdo consensuado de objetivos comunes, se proyecta a la complementación de los sistemas de defensa nacionales.

El CDS propende a profundizar la cooperación entre políticas nacionales con perspectiva regional como fundamento de la formulación progresiva de políticas comunes de defensa regional, destinadas a lograr la complementariedad de recursos para el empleo regional de medios militares mediante diversas formas de interrelación e interoperabilidad.

En una dimensión política, en lo relacionado con las funciones, misiones y roles del instrumento militar, desde el CDS se trabajan coincidencias en los objetivos y patrones institucionales y medios de acción, acordes a las reformas institucionales implementadas por los países miembros, que coinciden en la aplicación de principios de gobierno político y control democrático de las Fuerzas Armadas.

4. El Consejo de Defensa Suramericano en el camino de la cooperación a la integración en defensa

La cooperación en defensa ha sido uno de los campos más activos y dinamizador político e institucional para los procesos de integración impulsados por la Unasur.

Esta cooperación encaminada a la integración en defensa responde a principios de gradualidad y flexibilidad, a partir del desarrollo de mecanismos de confianza y la aproximación entre los sistemas de defensa en materia de información sobre políticas, institucionalidad, presupuestos, sistemas de defensa, estructura de las Fuerzas Armadas, sistemas de armamento y tecnología militar.

En la actualidad la cooperación abarca una amplia agenda temática contenida en una diversidad de programas dentro de los ejes del Plan de acción del CDS: políticas de defensa; cooperación militar; acciones humanitarias y operaciones de paz; industria y tecnología de la defensa; y formación y capacitación.

Una fortaleza del proceso de integración en defensa impulsado desde el CDS tiene que ver con el alcance y cualidad de las medidas de confianza implementadas, que trascienden todas las experiencias precedentes en cuanto a intercambio de información sobre políticas de defensa, presupuestos, organización, funciones y procedimientos de los ministerios de Defensa y las Fuerzas Armadas.

Entre otros campos de cooperación considerados por el Consejo de Defensa Suramericano en su Plan de acción para el año 2014 se destacan: ciberdefensa; visión compartida de defensa regional y amenazas a la región; gestión y monitoreo de áreas especiales, defensa y los recursos naturales; desminado humanitario; atlas de mapas de riesgo de desastres naturales en Suramérica; y el Sistema integrado de información sobre industria y tecnología de la defensa.

4.1. Transparencia de los sistemas de defensa

El CDS implementa un conjunto de mecanismos destinados a fomentar una mayor transparencia, afianzar la confianza mutua y sentar las bases de una cooperación más amplia mediante instrumentos homologados y verificables de identificación de las capacidades y los recursos de que

disponen los sistemas de defensa de los países suramericanos.

El Registro suramericano de gastos de defensa es una de estas medidas de confianza, en tanto instrumento de medición y base de datos de las erogaciones de los países miembros de la Unasur en materia de defensa, actualizado anualmente con la información oficial de los estados miembros, mediante una metodología común de medición basada en una definición unificada para su clasificación.

De las series elaboradas a partir de 2006 se advierte que los presupuestos de defensa de los estados suramericanos mantienen niveles moderados para el sostenimiento de las estructuras militares en adecuados niveles de operatividad disuasiva y modernización.

Complementariamente, el CDS avanza en el Registro suramericano de inventarios militares (Resim), cuya aplicación se inició en 2014, con el objeto de transparentar la información de los sistemas de armamento y equipamiento militar de los países suramericanos y su actualización periódica.

4.2. Interoperatividad y complementariedad estratégica

El CDS se ha planteado la necesidad de potenciar la interoperatividad y complementariedad entre los contingentes nacionales en operaciones de paz, ayuda humanitaria y asistencia a desastres naturales y antrópicos, lo que incluye el desarrollo de un inventario de las capacidades nacionales y regionales y una metodología común para las acciones de cooperación en este campo.

Las operaciones de paz, en las que muchos de los estados miembros de la Unasur participan, constituyen una actividad propicia para el intercambio y ejercicios conjuntos. En esta perspectiva se inscriben los ejercicios combinados Unasur I, II, III y IV, que se realizan periódicamente desde 2010 con el objeto promover la interoperabilidad militar combinada en materia de planeamiento, conducción y operaciones, con estándares comunes de capacitación y doctrina.

4.3. Formación y capacitación en el sector defensa y militar

La implementación de programas regionales de formación y capacitación en defensa se concretó en el Curso avanzado de defensa (Cadsul), destinado a altos funcionarios de defensa de los países suramericanos, civiles y militares, realizado en la Escuela Superior de Guerra de Brasil, y en el Programa suramericano de formación de civiles en defensa, que se viene desarrollando en la Argentina.

La creación de la Escuela Sudamericana de Defensa (Esude) como espacio permanente para el desarrollo de la formación común para el sector defensa y las Fuerzas Armadas de los países miembros del CDS, sobre la base de una doctrina de defensa suramericana, articulada al objetivo de autonomía estratégica, concentra las mayores expectativas para la afirmación de un nuevo paradigma de cooperación e integración en seguridad y defensa regional y su concreción en la orientación del accionar político y militar en este campo.

El funcionamiento efectivo de la Esude con programas de alcance regional y su articulación con las instancias nacionales de formación civil y militar proyectan una condición propicia para la renovación del pensamiento estratégico suramericano que trascienda en forma permanente en las estructuras de los sistemas de defensa de los países y en sus instrumentos militares.

4.4. Integración de las capacidades en industria y tecnología de la defensa

Esta dimensión de la integración regional se proyecta en la Unasur como una de las manifestaciones de mayor confluencia de intereses, confianza y cooperación en el marco de la defensa,

con efectos ampliados a otras áreas de asociación económica para la producción de bienes regionales estratégicos.

El CDS ha venido impulsando varios programas destinados a identificar líneas potenciales de intercambio, cooperación y asociación estratégica entre los países miembros, promoviendo la investigación y la transferencia tecnológica en forma conjunta.

Entre los avances más destacados está el Proyecto de diseño y producción regional del avión militar de entrenamiento primario básico suramericano, con la participación de todos los países miembros de la Unasur mediante un modelo societario de consorcio industrial; y el diseño para la producción de un sistema de aviones no tripulados, que incluye un sistema de aeronaves para el monitoreo de áreas especiales con utilización de los recursos del Centro gestor y operacional del sistema de protección de la Amazonia.

Como un componente de este proceso se contempla la implementación de un *sistema integrado de información sobre industria y tecnología de la defensa*, con un inventario de capacidades y potenciales líneas de intercambio, cooperación y asociación estratégica entre los países miembros.

Los estudios en materia de tecnología industrial básica de defensa se desarrollan para incentivar la cooperación y el intercambio, las industrias regionales, la generación de productos y sistemas de defensa y la elaboración de normativas especiales comunes para compras y contrataciones.

4.5. Transparencia en acuerdos, maniobras, despliegues o ejercicios militares, intra y extra regionales

Uno de los compromisos más importantes en materia de mecanismos de confianza mutua en materia de defensa y seguridad establecidos en la Unasur, que posteriormente se institucionalizó en el Consejo de Defensa Suramericano, fue acordado en las reuniones extraordinarias de ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de la Unasur (Quito, 15 septiembre y 27 de noviembre de 2009), que, en cumplimiento de la resolución presidencial de Bariloche, deciden establecer un mecanismo de Medidas de fomento de la confianza y seguridad.

El protocolo de aplicación establece el:

> Desarrollo de un mecanismo de notificación y registro ante la Unasur del texto integral de los acuerdos de cooperación intrarregionales y extrarregionales en materia de defensa y seguridad una vez aprobados, incluyendo los objetivos generales, alcance y vigencia de los mismos, así como el registro de adquisiciones y transferencias de armas y equipos. Dicho mecanismo, a solicitud de la parte notificante, respetará el principio de confidencialidad[15].

También se estableció el compromiso de notificar con antelación a los respectivos países limítrofes y demás miembros de la Unasur toda maniobra, despliegue o ejercicio militar, terrestre, aéreo o naval e invitar a observadores militares de estos países; asimismo, se determinó la conveniencia de establecer mecanismos de comunicación entre fuerzas militares de frontera a fin de coordinar e informar sus actividades.

Con estos procedimientos, la Unasur busca asegurar que en el caso de acuerdos de cooperación en materia de defensa que impliquen algún grado de presencia de personal militar o civil y/o de armamento y equipos provenientes de estados de la región o extra regionales emplazados en territorios de países suramericanos, estos no serán utilizados de forma que atenten contra la soberanía, la seguridad, la estabilidad y la integridad territorial de los estados suramericanos, la paz y el equilibrio regional.

Como mecanismos de confianza y transparencia tienen especial importancia para el contexto de la seguridad regional y en situaciones bilaterales los acuerdos establecidos entre los países miembros del CDS para informarse entre sí, periódica y oportunamente, sobre mecanis-

mos y acciones de cooperación en defensa, maniobras, despliegues o ejercicios militares, intra y extra regionales.

5. Factores condicionantes del proceso de integración en seguridad regional y defensa suramericana

El momento actual de transición desde los mecanismos tradicionales del sistema interamericano hacia el desarrollo del diseño suramericano de cooperación en seguridad regional presenta desafíos políticos y situaciones estructurales que condicionan sus ritmos y desarrollos.

5.1. Controversias bilaterales irresueltas

Si bien en Suramérica no se presentan confrontaciones ni tensiones bélicas activas que alerten sobre enfrentamientos armados o guerras interestatales, sí persisten situaciones contenciosas vinculadas con diferendos territoriales o conflictos políticos y de naturaleza económica no resueltos, que generan tensiones en las relaciones bilaterales de algunos países, con diverso impacto sobre el contexto de estabilidad regional.

Entre los conflictos de naturaleza territorial que se mantienen se encuentran: el reclamo de Bolivia a Chile por una salida soberana al mar[16]; la disputa chileno-peruana por la delimitación marítima[17]; el diferendo entre Colombia y Venezuela en torno a la delimitación en el golfo de Venezuela[18]; la divergencia territorial entre Guyana y Venezuela sobre la zona de Esequiba[19]; la discrepancia entre Guyana y Surinam por la delimitación territorial en New River Triangle[20]; las diferencias entre Brasil y Uruguay por la soberanía en dos espacios territoriales reclamados por Uruguay y bajo control del Brasil[21]; y la discrepancia entre Bolivia y Brasil por una isla fluvial[22].

A este tipo de controversias tradicionales, por lo general heredadas de los procesos de asentamiento de las repúblicas suramericanas, podríamos añadir los nuevos tipos de conflicto interestatal derivados de los impactos fronterizos de acciones militares en situaciones de seguridad interior, como el que involucró al área andina y particularmente a Colombia, Ecuador y Venezuela en relación con las operaciones militares contra las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) que irradiaron sus efectos en las fronteras comunes.

Entre los conflictos de índole económica está el que mantienen Argentina y Uruguay por el asentamiento de industrias en la margen uruguaya del río de la Plata, que ha generado tensiones políticas y sociales en la frontera fluvial común.

Estos desacuerdos y contenciosos bilaterales se presentan con diversa complejidad e intensidad variable, sin que hasta la actualidad hayan afectado la aproximación y las dinámicas de cooperación en el marco del CDS; sin embargo, son factores de tensión que no dejan de gravitar en la situación de seguridad regional, más allá de los avances en confianza y cooperación multilaterales.

La nueva trayectoria de aproximación y desarrollo de los objetivos y medios comunes para la seguridad regional suramericana deberá avanzar en la superación de estos viejos conflictos y percepciones de rivalidad, incertidumbre estratégica y desconfianza, al tiempo que afirme la agenda positiva de cooperación multilateral.

5.2. Prioridades de las agendas nacionales

En algunos de los países suramericanos se evidencian prioridades ascendentes en materia de seguridad pública ante las situaciones de criminalidad y violencia que generan demandas de las poblaciones por una mayor acción estatal. Esta situación ha derivado en muchos casos en una participación de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad pública.

Aspectos que ocupan prioritariamente las agendas gubernamentales tienen que ver, entre

otros, con la implementación de reformas legales en el sector de la defensa; la transformación institucional de ministerios y la restructuración de las Fuerzas Armadas; así como los asuntos presupuestarios y su relación con la repotenciación de capacidades y modernización de sistemas de armamentos.

Se presentan prioridades de relación bilateral en materia de cooperación e intercambios en seguridad y defensa. Tal el caso de las comisiones de cooperación binacional en fronteras, estructuradas para la estabilización, seguimiento de acuerdos, inteligencia e intercambio de información y coordinación policial y militar entre países fronterizos.

El orden de prioridades presenta discontinuidades con los ritmos de la cooperación en el contexto regional, que abarca una agenda amplia de temáticas no siempre coincidente con los imperativos de gestión de las agendas nacionales. La armonización de esta doble dimensión de la acción estatal es uno de los desafíos para la continuidad y profundización de la agenda común.

5.3. Relaciones bilaterales con los Estados Unidos y cooperación extrarregional

En el área de defensa y especialmente en su dimensión militar, las relaciones bilaterales con los Estados Unidos han cumplido un rol jerarquizador de la cooperación para la seguridad con algunos países latinoamericanos, articulando programas de asistencia militar que incluyen entrenamiento, operaciones conjuntas, entrega de material, construcción de infraestructuras militares y una red de bases norteamericanas en varios países.

En el contexto regional, la primacía otorgada por los Estados Unidos a las asociaciones bilaterales para la implementación de su agenda hemisférica, fue proyectada en la "Estrategia del Comando Sur de Estados Unidos 2018. Amistad y cooperación por las Américas"[23], que delinea la cooperación con *socios interagenciales* en el combate contra las drogas y el "narcoterrorismo", la prestación de asistencia humanitaria, la realización de ejercicios y operaciones militares.

Entre los países suramericanos es particularmente notoria la prioridad asignada por Colombia a su relación con Estados Unidos, reafirmada con ocasión del IV Diálogo de alto nivel en seguridad (febrero 2014). La relación bilateral en asuntos de seguridad y defensa en los niveles regional, hemisférico y mundial es reafirmada en la Declaración conjunta del Grupo de Coordinación para la Cooperación en Seguridad EE.UU.-Colombia (19 agosto 2014)[24] y en el Plan de acción Colombia-Estados Unidos para la cooperación en seguridad regional para 2015, que contiene iniciativas conjuntas prioritarias en América Central y el Caribe.

La búsqueda de vínculos con la Otan (Organización del Tratado del Atlántico Norte) por parte de Colombia se plasmó en el Acuerdo firmado en junio de 2013, para intercambio de información, buenas prácticas y estándares profesionales en materia de seguridad y lucha contra el narcotráfico y el terrorismo y operaciones de paz, que deja abierto el desarrollo de iniciativas conjuntas en seguridad internacional.

Entre los compromisos bilaterales con los Estados Unidos, Colombia requirió su apoyo para profundizar su integración con la Otan, mediante acuerdos complementarios logísticos y de operaciones antinarcóticos.

La relación bilateral con los Estados Unidos, ampliada a la cooperación con la Otan, adquiere para Colombia una dimensión privilegiada de integración estratégica a una alianza extrarregional que compromete la formación, integración y operaciones de las Fuerzas Armadas colombianas y gravita sobre la seguridad regional.

La proclamada vocación de Colombia por la Otan y el tipo de relación bilateral que mantiene con los Estados Unidos, por su naturaleza y objetivos, desbordan su marco nacional y proyectan sobre la región efectos contrapuestos a la visión estratégica suramericana de la Unasur

y del Consejo de Defensa Suramericano, por lo cual la superposición privilegiada de estas alianzas extrarregionales deviene fuente de disensos que bloquean iniciativas y amenazan con desarticular la cooperación multilateral suramericana.

5.4. Enclaves coloniales irresueltos

Uno de los conflictos activos en la actualidad es el derivado de la ocupación inglesa de las Malvinas en el Atlántico sur y la demanda de Argentina por la restitución de su soberanía sobre este territorio. Tras la guerra de 1982, Argentina y Gran Bretaña mantienen una constante tensión diplomática, que se agudizó desde 2010 por la decisión de Gran Bretaña de autorizar la exploración petrolera en la zona.

En 1994, Argentina incorporó en su Constitución nacional la proclama de soberanía sobre las islas Malvinas y su logro por vía pacífica de acuerdo a leyes internacionales; de su lado, Gran Bretaña negoció que las islas sean territorio asociado de la Unión Europea según el Tratado de Lisboa de 2009.

Argentina ha venido denunciando una militarización en la zona y la intención británica de introducir armamento nuclear en el Atlántico sur, y demandando la aceptación de Gran Bretaña de una negociación en los términos recomendados por las Naciones Unidas.

Una situación no tratada en el proceso de integración suramericana es la permanencia de un enclave colonial en Suramérica: la Guayana Francesa, considerada territorio de Francia en calidad de departamento de ultramar, que forma parte de la Unión Europea como región ultraperiférica. En este territorio, de naturaleza selvática y escasamente habitado, se emplazó y opera, desde 1968, la base espacial francesa, compartida con la Agencia Espacial Europea desde 1975.

Una mirada integral a la seguridad regional y la cooperación en la defensa de Suramérica como espacio común, no puede dejar de considerar la condición de este territorio, de cuya seguridad se ocupan la Legión Extranjera y la policía militar francesa, configurando un estatus colonial que incluye la presencia de fuerzas militares extrarregionales en el entorno geográfico suramericano.

6. Desafíos para la autonomía estratégica suramericana

Los desplazamientos estratégicos y los nuevos fenómenos que se despliegan en la región impulsan la reestructuración de las relaciones intra y transrregionales y el redimensionamiento estratégico de los procesos de integración, incluida la seguridad y defensa regional; esta dinámica se refleja en los diversos esquemas de integración en ciernes.

La consolidación del proyecto suramericano como un subsistema diferenciado en el sistema internacional, con identidad y autonomía política, económica, de seguridad y defensa, es un proceso de trascendencia regional y global, cuya consolidación depende de factores políticos y económicos, fundamentalmente, y, en lo relacionado con la seguridad regional, de los avances en la agenda de cooperación del Consejo de Defensa Suramericano.

El logro de la autonomía estratégica suramericana enfrenta condiciones estructurales preexistentes en la región, derivadas de la presencia hegemónica de Estados Unidos desde la posguerra en las instancias de seguridad hemisférica, cuyos mecanismos bilaterales y multilaterales se mantienen paralelamente a los configurados por la Unasur y el Consejo de Defensa Suramericano.

En la actualidad, la Unasur impulsa varias iniciativas en algunas de sus instancias sectoriales, destinadas a la identificación y relieve de los recursos naturales y estratégicos como factor concurrente a la definición *interés regional* suramericano. Un aspecto central de este proceso está en la definición del rol de la cooperación en defensa en relación con la soberanía y protección de los recursos estratégicos como un objetivo ar-

ticulador de la visión estratégica común que articule la proyección efectiva de Suramérica como una comunidad de seguridad regional.

El planteamiento de una *doctrina de defensa suramericana* es uno de los aspectos esenciales para superar la inercia del sistema interamericano y la consolidación de una comunidad de intereses que dé lugar a un sistema de seguridad y defensa regional fundamentado en una visión estratégica común para la cooperación militar en Suramérica. La voluntad política manifiesta de los gobiernos por contar con esta doctrina de defensa común, el reconocimiento de su necesidad estratégica e incluso el mandato de su diseño por parte del CDS, a la hora de su formulación, aún requiere solventar desacuerdos entre las diferentes doctrinas nacionales en relación con sus contenidos y alcance efectivo.

Sus avances dependerán de los consensos que hagan posible la formulación de una visión estratégica suramericana que trascienda con un cambio del paradigma doctrinario en la formación, capacitación, entrenamiento y operación de los instrumentos militares de los países suramericanos.

De otro lado, el desarrollo cooperativo de la *industria de defensa* es uno de los mayores desafíos para la integración suramericana, que depende de las capacidades regionales y nacionales para el logro de una autonomía tecnológica; de la complementariedad de los sectores nacionales en condiciones asimétricas; y de la disposición de recursos y medios técnicos y profesionales, a fin de asegurar una dimensión suficiente para que su impacto trascienda en los sistemas de armamento en la región.

El cambio de paradigmas en seguridad y defensa regional, que podrá ser impulsado desde la voluntad política consensuada en la Unasur y el Consejo de Defensa Suramericano, daría paso a una nueva perspectiva de interlocución con foros multilaterales, y su efectivo despliegue político e institucional podría tener una trascendencia significativa en una integración regional de nuevo tipo con potencial para incidir en la transformación y el desarrollo del sistema internacional.

Una dimensión fundamental se proyecta con la *inserción regional y global* del Consejo de Defensa Suramericano, dependiente de su capacidad de relación con otros sistemas y procesos latinoamericanos de seguridad y con la afirmación de la condición bioceánica de Suramérica, que demanda la profundización de sus relaciones transcontinentales con Europa, Asia y África.

Referencias

Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (Ceed). "Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano". En www.ceedcds.org.ar. Disponible en http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/01-CEED/04-Estatuto-Ceed.html

----------. 2010. "Informe del CEED-CDS a la instancia ejecutiva acerca de los términos de referencia para los conceptos de seguridad y defensa en la región suramericana". En www.ceedcds.org.ar. Disponible en http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09Downloads/INFORME_CONCEPTOS_SEG_DEF.pdf

Consejo de Defensa Suramericano. 2013. "Plan de acción 2013". En www.ceedcds.org.ar. Disponible en: http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/Esp-PA/Plan-de-Accion-2012.pdf

----------. 2012. "Plan de acción 2012". En www.ceedcds.org.ar. Disponible en http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/Esp-PA/Plan-de-Accion-2012.pdf

----------. 2011. "Plan de acción 2010-2011". En www.ceedcds.org.ar. Disponible en http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/Esp-PA/Plan-de-Accion-2010-2011.pdf

----------. 2011. "Diseño de una metodología común de medición de gastos de defensa". En www.ceedcds.org.ar. Disponible en http://www.ceedcds.org.ar/Espanol

----------. 2010. "Procedimientos de aplicación para las medidas de fomento de la confianza y seguridad". En www.ceedcds.org.ar. Disponible en http://www.ceedcds.org.ar/Espanol

"Declaración de San Francisco de Quito sobre establecimiento y desarrollo de la zona de paz andina". Disponible en http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/ZonadePaz.htm

"Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como zona de paz" (1998). Disponible en http://www.oas.org/csh/spanish/c&tdeclaracmercosurzonapaz.asp

"Declaración conjunta del Grupo de Coordinación para la Cooperación en Seguridad EE.UU.-Colombia". Disponible en //iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/texttrans/2014/08/20140820306021.html#axzz3ET26LBee

"Declaración sobre seguridad en las Américas". Disponible en https://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf

Departamento de Defensa de los Estados Unidos. "La política de defensa en el hemisferio occidental". Disponible en http://www.defense.gov/

"Resolución I reunión extraordinaria de ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de la Unasur". Disponible en http://www.amersur.org.ar/Integ/Unasur0912.htm

Tratado interamericano de asistencia recíproca. Disponible en http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29.html

Unasur. "Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas". En www.unasursg.org. Disponible en http://www.unasursg.org/uploads/f8/74/f874c8c194f76a8bbd9b2ca6f23a5af7/Tratado-constitutivo-Unasur.pdf

----------. "Decisión para el establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur y Estatuto para el Consejo de Defensa Suramericano". En www.unasursg.org. Disponible en http://www.unasursg.org/uploads/11/27/11272dcbdadb1a64e7b7daa8a627ed68/Estatutos-de-creacion-Consejo-de-Defensa-Suramericano.pdf

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

Notas

1 El Tiar establece en su artículo primero: "Las altas partes contratantes convienen en que un ataque armado por parte de cualquier estado contra un estado americano, será considerado como un ataque contra todos los estados americanos, y en consecuencia, cada una de dichas partes contratantes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas".

2 La región contemplada corresponde a la totalidad de América continental y 300 millas marítimas a partir de la costa, abarcando un área geográfica desde Alaska, Groenlandia, en el norte, hasta la islas Aleutianas en la zona ártica en el sur, y los islotes de San Pedro y San Pablo y la isla de Trinidad (artículo 4°).

3 Este tratado entró en vigencia el 6 de mayo de 1949 con veintiún países signatarios, de los cuales solamente ocho lo ratificaron sin reservas: Brasil, Costa Rica, Haití, Honduras, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay; seis lo ratificaron con reservas: Bolivia, Chile, Ecuador, Nicaragua, Paraguay y Perú; cinco no lo han ratificado: Argentina, Cuba, Estados Unidos, Guatemala y Venezuela; y uno lo denunció: El Salvador. Con ocasión del fallo de la CIJ en el litigio entre Colombia y Nicaragua (noviembre de 2012), Colombia denunció el Tratado y se retiró del Pacto de Bogotá.

4 "Declaración sobre seguridad en las Américas". Adoptada en la Conferencia especial sobre seguridad (México 2003). https://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf

5 Inaugurado el 19 de mayo de 2014 en el marco del seminario Respuestas exitosas contra el terrorismo, realizado en Bogotá con auspicio del Comando Sur del Ejército de los Estados Unidos.

6 "Este centro tiene como objetivo construir una visión regional sobre las amenazas existentes y potenciales a la seguridad y la defensa, fomentar la profesionalización de las organizaciones de seguridad y defensa y en últimas, fortalecer la cooperación regional en estos asuntos". "Es, en síntesis, una iniciativa regional frente a las amenazas a la seguridad del hemisferio". Discurso del ministro de Defensa Nacional de Colombia, Juan Carlos Pinzón, en el acto de lanzamiento del Crees. Disponible en http://www.youtube.com/watch?v=N8HXOagF1go

7 "Declaración política del Mercosur, Bolivia y Chile como zona de paz (1998)". Disponible en http://www.oas.org/csh/spanish/c&tdeclaracmercosurzonapaz.asp

8 "Declaración sobre zona de paz sudamericana (2002)". Disponible en http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/CG_anexo2.htm

9 "Declaración de San Francisco de Quito sobre establecimiento y desarrollo de la zona de paz andina". Disponible en http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/ZonadePaz.htm

10 Unasur. "Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas". En www.unasursg.org. Disponible en http://www.unasursg.org/uploads/f8/74/f874c8c194f76a8bbd9b2ca6f23a5af7/Tratado-constitutivo-UNASUR.pdf

11 I reunión extraordinaria de ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de la Unasur. Disponible en http://www.amersur.org.ar/Integ/UNASUR0912.htm

12 Consejo de Defensa Suramericano. "Procedimiento de aplicación para las medidas de confianza y seguridad". Disponible en http://www.ceedcds.org.ar

13 Estatutos del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa.

14 *Ibid*.

15 Consejo de Defensa Suramericano. 2010. "Procedimientos de aplicación para las medidas de fomento de la confianza y seguridad". 2010. En www.ceedcds.org.ar. Disponible en http://www.ceedcds.org.ar/Espanol

16 Conflicto derivado de la pérdida territorial tras la guerra del Pacífico (1879) y el compromiso de Chile de conceder el libre tránsito de mercaderías a través de su territorio, en una solución que nunca fue satisfactoria para Bolivia. El conflicto, que condujo incluso a la ruptura de las relaciones diplomáticas, se mantiene irresuelto. En 2006, los gobiernos de Michelle Bachelet (2006-2010) y Evo Morales (2006-2009) iniciaron un acercamiento, sin embargo, las tensiones se exacerbaron en 2011 durante la presidencia de Sebastián Piñera (2010-2014). En abril de 2013, Evo Morales (2010-) anunció la presentación de una demanda ante la Corte de La Haya para conseguir una salida soberana al mar para Bolivia.

17 Perú demandó ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya una zona de mar territorial de 37.000 km^2. La Corte estableció el 27 de febrero de 2014 una nueva frontera marítima, con la cual se traspasa a Perú veintidós kilómetros cuadrados de la zona económica exclusiva chilena. Si bien la demanda peruana no se refería a la frontera terrestre, Perú reclama un triángulo de 3,5 hectáreas de territorio, lo cual es rechazado por Chile, que considera el triángulo terrestre parte de su territorio. Chile plantea su reserva frente a la nueva Carta de límite exterior del dominio marítimo del Perú.

18 Se mantiene sin acuerdo la delimitación de áreas marítimas en el golfo de Venezuela.

19 Se trata de un área 160.000 km^2 en Esequiba. En 1996, en el Acuerdo de Ginebra los dos países se comprometieron a resolver el diferendo amistosamente. Guyana presentó el caso a la Comisión de límites de la plataforma continental de las Naciones Unidas.

20 Se mantiene la discrepancia por el control de un área de 15.600 km^2 en la zona denominada New River Triangle.

21 La disputa se refiere a dos pequeños espacios territoriales: el denominado Rincón de Artigas, un área de 237 km^2, y la isla Brasileña, territorio fluvial en la desembocadura del río Uruguay, bajo control del Brasil.

22 Isla Suárez, considerada por Bolivia como parte del departamento de Beni. Brasil la incluye en el territorio del estado de Rondônia.

23 "US Southern Command Strategy 2018 Partnership for the Americas". En www.southcom.mil

24 "Declaración conjunta del Grupo de Coordinación para la Cooperación en Seguridad EE.UU.-Colombia". Disponible en http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/texttrans/2014/08/20140820306021

Seguridad y defensa en Argentina

Ileana Arduino

Gobierno nacional, seguridad y articulación federal en Argentina, 2011-2013

Introducción

La República Argentina es un país con una estructura federal consistente en un gobierno nacional, federal, y veinticuatro estados locales: veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Caba). El federalismo, en el asunto que aquí nos ocupa, implica que los gobiernos locales conservan para sí todo el poder no delegado expresamente en el gobierno federal (Constitución nacional, artículos 1°, 5°, 75 incs. 12), entre lo que están las competencias atinentes a la seguridad y la administración de justicia, de modo tal que cada jurisdicción cuenta con sus policías y estructuras judiciales. El gobierno federal tiene competencias de excepción, delegadas expresamente por las provincias en función de algunas materias específicas: narcotráfico, trata de personas, contrabando, o en razón del territorio: custodia de fronteras, vías navegables y hasta el momento el servicio de seguridad pública en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires[1], y para ello cuenta con dos fuerzas de seguridad, dos fuerzas policiales y estructuras judiciales federales.

Así, en materia de seguridad las responsabilidades son concurrentes, lo cual no implica que pueda seguirse insistiendo en esa característica de la organización político-institucional para eludir la tarea urgente de desarrollar modos de gestión articulados capaces de responder eficientemente a la complejidad creciente en la materia. Mirada la cuestión desde la perspectiva federal, el gobierno de la seguridad como política pública no puede circunscribirse al esquema de sus competencias de excepción, que por supuesto fijan obligaciones específicas ineludibles frente a las formas más complejas de criminalidad. Pero esa agenda será siempre incompleta si se insiste en no reconocer que el carácter integral de la política nacional se dirime en muchos aspectos

en la suerte de políticas implementadas y desarrolladas localmente, y que uno de los desafíos centrales de una organización política federal es la articulación eficiente de los distintos niveles de gestión.

Lo anterior no ha tenido correlato en los modos en que hasta ahora se ha venido desarrollando la política de seguridad, limitada a transferencias presupuestarias y al apoyo con recursos para enfrentar el desborde de esquemas locales de seguridad que, una vez asistidos, no son objeto de interpelación como parte de los graves problemas de seguridad local ni se orientan a lograr transformaciones imprescindibles para asegurar un mínimo de gobernabilidad política democrática del sector.

Este trabajo parte con una reseña de los cambios en el ámbito nacional a partir de diciembre de 2010, cuando por primera vez el estado nacional puso en funcionamiento una estructura ministerial dedicada exclusivamente a las políticas de seguridad. A continuación se describen las experiencias de articulación que se han ido produciendo desde entonces y el tratamiento de algunas circunstancias coyunturales que, por ser tales, no dejan de ser importantes para considerar los impactos producidos hasta ahora por el modo de utilizar los recursos de la seguridad. En concreto, se analizan las protestas protagonizadas por efectivos policiales y de fuerzas de seguridad a lo largo del país en 2011 y 2012, como un ejemplo concreto de las cuestiones pendientes de resolver que se irán señalando a lo largo del texto. Finalmente, y como conclusión, se señalarán algunos desafíos pendientes.

1. La creación del Ministerio de Seguridad: entre la oportunidad para el cambio y la persistencia de lo viejo

La creación del Ministerio de Seguridad el 10 de diciembre de 2010 fue, sin duda, un hecho institucional relevante. Por primera vez en casi treinta años de democracia, un gobierno nacional creaba una estructura de nivel ministerial abocada exclusivamente a la gestión de la seguridad como política pública. Hasta entonces, la responsabilidad había sido asignada a estructuras menores dentro de la órbita del Ministerio del Interior y, luego, al de Justicia y Derechos Humanos.

En materia institucional, el hito anterior en el ámbito federal fue la sanción de la ley de seguridad interior, ley 24059[2], que estableció las bases estructurales del sistema de seguridad de la nación. El extenso debate parlamentario[3] deja claro que el objetivo primordial fue asegurar la separación completa de las esferas de defensa y seguridad, que había comenzado con la sanción de la ley de defensa nacional, 23.554, estableciendo la prohibición de que las Fuerzas Armadas intervinieran en los asuntos de seguridad interior. En esa línea, la ley 24059 les asignó un rol absolutamente limitado a situaciones críticas que condicionan la intervención a la declaración de estados de excepción en los términos previstos por la Constitución nacional, como ataque exterior o conmoción interior (Cfr. Constitución nacional, artículo 23).

Por otro lado, la ley de seguridad interior estableció al Ministerio del Interior como ámbito de dependencia del sistema de seguridad interior –las fuerzas y el Consejo de Seguridad Interior–, por ser esta la cartera que de acuerdo con la ley de ministerios tiene a su cargo la relación del gobierno federal con las provincias. Es decir se definió con una concepción orientada a la articulación política de los mecanismos e instancias de coordinación que la propia ley fijaba.

Desde entonces y hasta la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación, no hubo desarrollos federales notables, y la relación con las provincias se redujo a los alcances que tenía el Consejo de Seguridad Interior, cuya magra estructura permitía apenas algo más que ciertos rituales protocolares, lejos de la coordinación operativa y de políticas fijadas por la ley como metas del esfuerzo nacional de policía.

El contexto de la decisión, aquel 10 de diciembre de 2010, fue elocuente. Ese día, mientras se celebraba un nuevo aniversario de la democracia y del día internacional de los derechos humanos, a pocas cuadras de casa de gobierno, en la capital de la república, tenían lugar episodios de represión violenta a ocupantes de terrenos, que reclamaban por viviendas dignas. Meses antes, en octubre, un sector de la dirigencia sindical de ferroviarios asesinó al militante Mariano Ferreyra. Para llevar adelante aquella auténtica cacería de militantes que reclamaban por las condiciones de precarización laboral en el sector ferroviario, aquellos sindicalistas contaron con la habilitación policial conocida como "zona liberada".

En pleno acto, entonces, la presidenta repudió primero los hechos, y explícitamente las intervenciones policiales, y anunció enseguida la creación del Ministerio.

El anuncio tuvo ejes clarísimos: 1) la definición de la seguridad como un derecho[4]; 2) la ponderación de los derechos humanos y su tutela como parte sustancial de la política de seguridad y en modo alguno en relación antagónica; 3) la crítica al recurso rutinario a la respuesta represiva, recalcando la necesidad de diversificar las herramientas de gestión, precisamente por la complejidad de la política de que se trataba; y 4) la ponderación explícita de las cualidades que había considerado para definir a quien sería su titular, Nilda Garré, por su experiencia en la puesta en marcha, desarrollo y consolidación del gobierno político en el ámbito de las Fuerzas Armadas.

El gobierno nacional apareció entonces avalando explícitamente una orientación para la política de seguridad inserta en el marco de sus restantes políticas, reconocida en el contexto local como "gobierno democrático de la seguridad"[5]. Dicha posición fue contrapuesta rápidamente en todos los ámbitos con lo que ocurría en la provincia de Buenos Aires, donde desde la asunción de la gobernación de Daniel Scioli (2007-2011; 2011-) se restableció lo peor del autogobierno policial, y en muchos otros distritos en los que persistía, y persiste, la realidad del autogobierno y la dependencia de la política de lo que se ha identificado como las política de pacto (véase en detalle, Saín, 2008, en especial p. 49). Las crisis en Córdoba y Santa Fe de finales de 2013 son un ejemplo de esta afirmación.

En la arena pública se instaló el debate que desde tiempo antes tenían analistas, académicos y técnicos, acerca de los paradigmas en pugna sobre las políticas de seguridad[6], generándose expectativas por cuanto a que, además de imprimir ese rumbo en el ámbito federal, también había vientos de cambios significativos en las jurisdicciones provinciales en relación con: 1) el papel de la autoridad política frente a las corporaciones policiales; 2) la diversificación de las herramientas de gestión, ganando al tiempo que conducción política sobre la herramienta policial, capacidad de gestión asociada a otras políticas públicas orientadas a la prevención; 3) la asignación de un rol activo a la comunidad como instancia de participación para el diagnóstico y el control del servicio de seguridad pública; y 4) políticas fuertes de control en materia de derechos humanos y corrupción policial.

El Ministerio se proyectó con una estructura orgánica que guardaba relación con esos objetivos sustanciales, al prever estructuras políticas para: 1) el abordaje y la conducción de aspectos hasta entonces librados a la autogestión policial: por ejemplo, formación, bienestar y seguridad social, control disciplinario, administración presupuestaria y planificación logística, carrera y profesionalización, producción y análisis de información criminal, entre otros; 2) definición de áreas de gestión dependientes directamente de la autoridad ministerial, tales como la Dirección Nacional de Derechos Humanos y otra de control de corrupción y transparencia; 3) la inclusión de estructuras y políticas de prevención social y participación comunitaria jerarquizadas, ubicadas en el mismo plano organizativo que las áreas operativas, entre muchas otras primeras definiciones.

Prácticamente a un año de funcionamiento, cuando la estructura no había sido puesta en marcha por completo, y con las limitaciones que impone llevar adelante una agenda de seguridad en un contexto electoral (véase Ciafardini, 2011), en marzo de 2012 el poder ejecutivo nacional modificó la estructura ministerial con cambios mucho más sustanciales de los que pudieran derivarse del protagonismo de los actores que ocupaban la escena, a lo que se le prestó atención mediática en todo momento.

Solo por mencionar algunos ejemplos, se desplazó el equilibrio que la estructura inicial pretendía entre las políticas operativas y las no policiales, dando paso a un esquema institucional de predominio de la lógica policial, expresado en la subordinación de las áreas de gestión de políticas no policiales, tal como la participación comunitaria y las políticas de prevención. A lo que se sumó la creación de estructuras que superponen agendas, asignando tareas a estructuras orgánicas inferiores bajo la forma habitual de las organizaciones policiales[7], de modo que el organigrama político aparece mimetizando la estructura policial[8].

Los motivos explícitos de estos cambios fueron más allá de la invocación genérica a las facultades del poder ejecutivo para introducirlos. Ahora bien, fuera de las lecturas que reducen la cuestión a un pulso entre actores políticos y sus relaciones con los estamentos policiales, no se conocen evaluaciones que permitan identificarlos o explicitarlos desde el punto de vista de los resultados que el Ministerio tenía hasta entonces, ni hubo, tal como es habitual en materia de seguridad, una coyuntura o crisis que hiciera activar el habitual mecanismo de fusible que cumplen los funcionarios políticos en áreas tan delicadas. Más allá de lo moderado de las reacciones, algunas lecturas iniciales indicaban que se había tratado de una medida de innegable retracción frente a la impronta inicialmente asumida por el gobierno, circunstancia percibida como más favorable por los sectores corporativos, policiales y políticos, más reacios al cambio.

Desde entonces se mantiene la retórica de la seguridad democrática, no sin fisuras, sin que pueda afirmarse que en la práctica se haya avanzado o profundizado en los cambios. Tampoco puede decirse que haya habido un escenario de reacción conservadora abierta e indetenible. No hablo de reforma o contrarreforma, porque los cambios de rumbo ocurrieron en tan poco tiempo que no hay un escenario federal que permita trasladar esos términos al análisis de la situación.

Aun así, aun cuando es claro que algunos procesos de cambio se truncaron, lentificaron o postergaron en el momento en que se anunciaban, la discusión sobre la seguridad y sus políticas rompió el cerco del ámbito académico y se transformó en un campo de disputas de sentido y prácticas concretas que nadie puede dar por saldado, salvo que pretenda desconocerse el intrincado tránsito de la planificación a la implementación en materia de políticas públicas[9].

Lo que sí entiendo es que es muy difícil, más allá de la retórica, que los cambios que ella promete encontraran oportunidad de realizarse en las formas institucionales que el ministerio fue tomando. En lo medular, esa parte de las estructuras policiales que definimos como mimética mutó con un sentido regresivo, no tanto por su desarrollo, exponencial en cargos y aperturas, sino por la funcionalidad instrumental que guarda con la política que se dice querer desarrollar.

En efecto, a casi cuatro años de tener un Ministerio Nacional de Seguridad en funcionamiento, existen aspectos clave para una reforma profunda como la que se proclama que siguen siendo una cuenta pendiente, incluso en cuestiones que en 2011, durante la gestión de la ministra Garré, se habían comenzado a gestionar. Así, aun cuando el Ministerio amplió su intervención hacia asuntos que no forman parte del ABC de la agenda básica de políticas democráticas de seguridad, siguen pendientes de tratamiento cuestiones como:

- Leyes orgánicas antiguas, retrasadas, desapegadas completamente de la realidad institucional actual así como de las funciones

operativas que se han ido ampliando en prácticamente todas las fuerzas.

- Persistencia de planes federales limitados a la provisión de recursos materiales pero sin horizontes de planificación sustancial en materia de institucionalidad para la seguridad democrática, con capacidad de fijar criterios mínimos de modernización institucional en las provincias.
- Falta de planificación eficaz en coordinación investigativa, que articule inteligentemente recursos federales y locales en materia de criminalidad organizada.
- La marginalidad en que se mantienen, como contraparte de la centralidad del recurso típicamente policial, las políticas orientadas a la atención preventiva del conflicto social.
- La ausencia de una política moderna y eficaz en materia de producción, análisis y difusión de información criminal, pública y confiable.
- La falta de transparencia en todo lo atinente a la regulación de la carrera profesional y las condiciones de promoción y ascenso del personal de las fuerzas de seguridad.

Como vemos, la conducción política trabaja bajo esquemas normativos e institucionales, y sus prácticas, gestados en contextos de autonomía institucional absoluta, heredados de periodos autoritarios, alcanzados a lo sumo por cambios sustentados en decisiones de hecho que tienen escasa capacidad de impacto en el tiempo. Sensatamente nadie debería supeditar el despliegue de recursos a la transformación institucional efectiva, pero lo cierto es que estos procesos, nodales para la consolidación del gobierno político de la seguridad con sentido democrático y orientado a la eficacia, están absolutamente pendientes.

Hasta el momento, las actividades del gobierno nacional han cambiado algunas prácticas y modos de relación, aun cuando sigue trabajando sujeto a las viejas herramientas. En el apartado siguiente nos concentraremos en la suerte que ha corrido, de la mano de la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación, la articulación federal, reducida en gran medida al despliegue de recursos policiales y, en menor grado, a la transferencia presupuestaria de acuerdo con el nuevo Plan federal.

2. Articulaciones nacionales: las políticas del gobierno nacional

2.1 Los recursos policiales de la nación

Antes de describir cómo ha desplegado el gobierno nacional su presencia en el ámbito nacional, es preciso detallar las estructuras operativas con que cuenta, en la medida en que la intervención está muy centrada en el despliegue de recursos operativos provenientes de sus fuerzas de seguridad. Como señalábamos, en lo nodal las estructuras de estas fuerzas fueron concebidas en otros tiempos históricos, y en lo que interesa aquí en contextos de nula conducción política del sector.

El gobierno nacional tiene bajo su dependencia a la Gendarmería Nacional (GN), la Prefectura Naval Argentina (PNA), la Policía Federal Argentina (PFA) y la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA). Con excepción de esta última, descrita hacia el final de este apartado, las demás comparten las siguientes características: 1) escalafones diferenciados en oficialidad y suboficialidad; 2) ausencia de criterios organizativos para la asignación de funciones, basados en metas de la política de seguridad con misiones específicas, lo que incide en el desarrollo de la carrera, carente de rumbo preestablecido; 3) procesos de formación promedio de tres años, con reconocimiento de título de grado de licenciatura en el caso de los escalafones superiores pero con procesos de formación y políticas educativas pendientes de modernización estructural, aun cuando es uno de los ámbitos en los que se ha ido consolidando un avance más sostenido en línea con los postulados fijados en diciembre de 2010[10]; 4) políticas de reclutamiento y ascenso aún con altos niveles de autonomía, con tardía incorporación de personal femenino; 5) muchísima opacidad

en los regímenes de calificación, evaluaciones y ascenso; 6) excepcionalmente recogen en sus regulaciones de misiones y funciones lo que en verdad hacen, particularmente la Gendarmería y la Prefectura, considerando la multiplicidad de tareas y cambios que se han ido implementando. Sus márgenes de intervención se han ido ampliando de tal modo que el cotejo entre norma y realidad arroja una imagen distorsionada de la situación.

En términos de control político esto es de gran impacto, porque se trata entonces de que, en los hechos, las reglas y las prácticas que estructuran el funcionamiento real de las fuerzas, en tanto instrumentos de la política de seguridad, están escindidas de las definiciones políticas y sus necesidades. Aun cuando es cierto que la apuesta por las conducciones personalistas puede acortar esa distancia, en términos de oportunidad política se sigue dilapidando un tiempo precioso para el desarrollo de una institucionalidad democrática y moderna que se consolide hacia el futuro. Por otro lado, es importante afirmar que mantener los términos de la relación sin modificar las estructuras básicas establece una situación de condicionamiento sobre la conducción política. Las fuerzas policiales deben ser pensadas como instrumentos de la política de seguridad. Y eso no se remplaza con impostura operativa ni con decisiones coyunturales. Más temprano que tarde, la falta de modernización de las herramientas y las estructuras policiales llevan a que la política esté condicionada o en disputa en el terreno de lo fáctico, a manos de la dinámica de la autonomía policial y sus estructuras aceptadas como dadas.

El punto de partida es obvio: la primera definición política irreemplazable es para qué queremos a la policía y cómo debemos organizarla. Si consolidamos intentos de gestión que no respondan ni actúen en el sentido de adaptar las herramientas operativas a la política, la inercia institucional, e histórica, mantendrá las cosas en el horizonte que fijen las viejas estructuras policiales.

2.2. Las fuerzas de seguridad de la nación. Algunas cifras

En los últimos diez años, las fuerzas de seguridad y policiales dependientes del gobierno nacional han crecido sostenidamente en cuanto a recursos humanos y en su despliegue territorial, avanzando sobre zonas y tareas que tradicionalmente no tenían asignadas.

En abril de 2014 el poder ejecutivo nacional informaba públicamente contar con un 55% más de personal de las cuatro fuerzas federales que el disponible en 2004, destacándose el aumento diferenciado de la Gendarmería Nacional, cuyo personal se duplicó durante ese periodo, mientras que la Policía Federal vio aumentar sus recursos humanos en 25%. En el caso de la Prefectura Naval, el crecimiento informado fue de 45%.

La Policía Federal Argentina es la más antigua de las fuerzas dependientes del gobierno nacional. Históricamente concentró sus recursos sobre todo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pues por siglos fue la única fuerza de seguridad presente en este territorio[11]. Actualmente cuenta con 33.351 efectivos en el ámbito nacional. Su despliegue territorial comenzó en 1945 y las sucesivas conducciones policiales lo han decidido con bastante autonomía, con algunas innovaciones a mediados de la década pasada mediante la creación de unidades regionales, la primera de ellas en Cuyo, dejada de lado posteriormente sin que su perfil hubiera quedado claro. Algunas delegaciones del interior han quedado virtualmente desactivadas. Tampoco se advierte una correlación entre el desarrollo de las estructuras federales de investigación en materia judicial, esto es juzgados y fiscalías federales, y el despliegue nacional experimentado por la Policía Federal Argentina.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires organiza su trabajo con base en cincuenta y tres comisarías reagrupadas en ocho circunscripciones, denominadas “delegaciones” en el interior del país. La conducción es centralizada, por medio

de superintendencias, que van desde la gestión interna: bienestar, asuntos internos, formación; a las que conducen áreas operativas: investigaciones federales, transporte, policía científica, entre otras. El servicio de seguridad pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se organiza desde la Superintendencia de Seguridad Metropolitana.

En cuanto a la Gendarmería Nacional[12], con cerca de treinta y seis mil efectivos, y cuya misión principal es la custodia de las fronteras terrestres, se despliega territorialmente por regiones.

La Prefectura Naval Argentina (PNA), por su parte, tiene jurisdicción en mares, ríos, lagos, canales y demás aguas navegables destinadas al tránsito y comercio interjurisdiccional, y en los puertos sometidos a jurisdicción nacional; en la Antártida Argentina; las islas Malvinas y demás islas del Atlántico sur, en las costas y playas marítimas y fluviales; en las Zonas de Seguridad de Frontera Marítima y en las márgenes de los ríos navegables. Su distribución territorial está basada en diez prefecturas de zona y tiene casi veintinueve mil efectivos.

En ambas fuerzas, desde 2003 se han acelerado cambios ligados a la decisión de impulsar su intervención en asuntos de seguridad pública en grandes centros urbanos, y ha crecido mucho su participación como auxiliar de investigaciones judiciales, lo que generó también una proliferación de estructuras y capacidades investigativas sin precedentes por el ritmo de crecimiento[13].

Los cambios relacionados con su empleo en tareas de seguridad ciudadana ya no limitada a la intervención en situaciones de crisis, sino como servicios regulares de tipo policial-preventivo, los han implicado en su presencia territorial, en su perfil organizativo, en su despliegue operativo y en sus entrenamientos, no siempre al ritmo de las decisiones que las involucraban.

Por último, la situación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria es muy distinta. Su creación formal se produjo en 2006 mediante la sanción de la ley 26102[14]. Se trata de la primera fuerza de seguridad creada en democracia, bajo conducción civil, y fue producto de un proceso político complejo, precedido por el traspaso de la entonces Policía Aeronáutica Nacional, dependiente de la Fuerza Aérea Argentina, a la órbita Ministerio del Interior, que por entonces reunía competencias en materia de seguridad interior, e integrándola al sistema de seguridad interior en los términos de la ley 24059[15].

Se trata de la única de las cuatro fuerzas que cuenta con un marco normativo orientado por metas específicas en materia de seguridad, asociadas al ámbito aeroportuario pero también a las necesidades que plantea la criminalidad organizada, lo cual ha tenido incidencia directa en el desarrollo de perfiles profesionales, procesos de capacitación, en el diseño institucional y la asignación de funciones, mecanismos de control disciplinarios externos y definiciones orgánicas, entre otros aspectos.

Su estructura es muy distinta a la de las otras fuerzas, puesto que está organizada por competencias profesionales diferenciadas, con escalafones por especialidad. No obstante su especificidad temática y territorial, lo cierto es que es una fuerza de seguridad utilizada recurrentemente en tareas investigativas fuera del ámbito de lo aeroportuario, tales como la búsqueda de prófugos en casos de delitos de lesa humanidad, así como también como auxiliar en investigaciones federales por delitos de narcotráfico. En cuanto al personal disponible, cuenta con dos mil ochocientos sesenta y dos policías y ochocientos diecinueve empleados civiles, distribuidos en cinco unidades regionales.

2.3. La articulación y el despliegue territorial en materia de seguridad en el periodo 2011-2013

Aludíamos más arriba a la falta de modernización institucional como un síntoma del déficit en materia de gobierno político de la seguridad. De allí que la conducción política esté concentrada,

de facto, en criterios de desempeño que a veces son ambiguos, con vaivenes que han ido de la negativa rotunda a prestar auxilio de las fuerzas federales para asuntos locales a despliegues inéditos de recursos federales en jurisdicciones locales, por mencionar algunas circunstancias. El modo en que esto ha ido sucediendo da cuenta de la discrecionalidad política respecto del uso de los componentes operativos, que no debe ser confundida con una conducción política efectiva en la materia.

Desde la creación del Ministerio, las principales acciones en relación con la articulación interjurisdiccional, incluso en los términos de la propia política comunicacional del área, han sido despliegues ostensibles por medio de la distribución de recursos de fuerzas dependientes del gobierno nacional, mediante el desarrollo de "operativos", y, más acotadamente, de algunas acciones de articulación política por medio del Consejo de Seguridad Interior.

A efectos descriptivos, los "operativos" considerados a continuación pueden dividirse en dos grupos, independientemente de que los marcos normativos que los sustentan o las razones invocadas conduzcan a un apoyo genérico en los términos de la ley de seguridad interior.

Por un lado están los definidos por iniciativa del poder ejecutivo nacional, enmarcados en sus políticas relacionadas con la prevención y persecución de delitos federales, por ejemplo, narcotráfico, trata de personas y contrabando; y, por otro, aquellos operativos en los que las fuerzas de seguridad federales fueron involucradas en tareas de seguridad urbana que, como vimos al principio, constituyen competencias primarias de los gobiernos locales. En este último caso ello ha ocurrido o bien desplegando fuerzas federales en el ámbito de la Caba, donde el gobierno nacional aún mantiene responsabilidad por el servicio de seguridad pública, o mediante el despliegue en jurisdicciones provinciales como fuerzas de apoyo o complementarias de las fuerzas locales.

2.3.1. Los operativos federales asociados a la prevención y persecución de la criminalidad compleja

Hasta la fecha se han establecido dos grandes operativos: Escudo Norte y Vigía[16]. El objetivo principal del operativo Escudo Norte fue incrementar la vigilancia y el control del espacio terrestre, fluvial y aéreo de jurisdicción nacional en las fronteras noreste y noroeste del país, así como la aprehensión y puesta a disposición de las autoridades judiciales de los incursores ilegales (artículo 1º del decreto 1091 de 2011). Al establecerse se le fijó una duración de seis meses, que han sido prorrogados sucesivamente, en último término hasta diciembre de 2014.

El operativo consistió básicamente en el refuerzo de los despliegues habituales de la Gendarmería Nacional Argentina y la Prefectura Naval Argentina, que según vimos se concentran en regiones para la primera y en zonas de prefectura para la segunda. El Ministerio de Seguridad informó en su momento que se adicionaron seis mil efectivos globales de la Gendarmería y la Prefectura, dedicados exclusivamente a actividades de combate del narcotráfico, trata de personas y contrabando en el noroeste y noreste argentinos, ochocientos nuevos efectivos de Fuerzas Especiales y Antidrogas para realizar operaciones de alta movilidad en zonas urbanas y rurales (escuadrón Alacrán de la Gendarmería y agrupación Albatros de la Policía), además de un Centro de comando, control, comunicaciones, inteligencia y vigilancia conjunto entre las dos instituciones, para la conducción en tiempo real de las actividades del operativo. Seis helicópteros en apoyo a los efectivos desplegados en el terreno, tres aviones turbohélice para tareas de enlace, transporte, evacuación médica, etcétera, movilidad terrestre de los efectivos mediante el empleo de doscientos vehículos, camiones, camionetas, motos y cuatriciclos, mayor patrullaje fluvial incrementando la navegación de más de cien embarcaciones menores, veintiocho guardacostas, treinta y una lanchas de frontera y catorce motos de agua desplegadas en la zona, dos radares tácticos de la PNA en tareas de detección de

tránsito aéreo irregular, movimientos terrestres y acuáticos ilegales en el noroeste y mayor empleo de escáneres para controles aleatorios en rutas y caminos secundarios[17].

Lo más novedoso resultó el uso de recursos provenientes de las Fuerzas Armadas y otras agencias nacionales como la Administración Federal de Impuestos (Afip). Los componentes se establecieron según el decreto de relaciones de coordinación (artículos 2º, 5º y 6º). A las Fuerzas Armadas se les encomendó el incremento de la vigilancia del espacio terrestre, fluvial y aéreo de la jurisdicción nacional en las zonas aludidas. Su intervención dentro del operativo fue dispuesta, a su vez, bajo la modalidad de otro operativo, Fortín[18], conceptualizado como componente del Escudo Norte.

¿Cuáles han sido los resultados? Según el último informe del jefe de Gabinete ante el Congreso de la nación[19], los resultados del operativo Escudo Norte en materia de narcotráfico fueron el aumento sostenido de la cantidad de procedimientos: en el segundo semestre de 2011, momento de su inicio, se reportaron diez procedimientos, que fueron ciento cuarenta y seis en 2012 y ciento dieciocho en 2013. Durante el primer semestre de 2014 se realizaron treinta y seis procedimientos. No obstante ello, las cantidades incautadas se han reducido drásticamente tanto en cocaína como en marihuana, aumentando la incautación de hojas de coca.

En relación con procedimientos por delitos de contrabando, se informaron ciento treinta y dos en 2011 y ochocientos cincuenta y tres en 2012, para decaer a quinientos treinta y nueve en 2013, tendencia hacia el descenso que parece confirmarse en 2014, cuando hasta el primer bimestre se había informado solamente sesenta.

El número de personas detenidas es comparativamente bajo: noventa y cuatro en 2012, treinta y una en 2013 y dos en lo que va de 2014. Las incautaciones son de vestimenta y calzados en su gran mayoría. No hay datos sobre trata de personas.

Los datos son de una generalidad tal que no permiten identificar su eficacia respecto del punto de partida, la situación de base por modificar y lo que se informa como resultado. La unidad de medida considerada en procedimientos y cantidades incautadas tampoco permite identificar si se trata de intervenciones con impacto frente al crimen organizado o de la intensificación de los mismos procedimientos de rutina que alcanzan al microtráfico y al pequeño contrabando característico de zonas de frontera y más ligado a economías de subsistencia que a la dinámica criminal a gran escala.

2.3.2 Los operativos asociados a tareas de seguridad urbana

En este caso, aun cuando había experiencias previas de despliegue de recursos federales en zonas de alto conflicto como fuerzas de seguridad urbana[20], con la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación hubo al menos dos notas novedosas: la escala de los recursos movilizados y el ingreso de estas fuerzas en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

2.3.2.1. El operativo Centinela

El Ministerio de Seguridad de la Nación inauguró su gestión con la puesta en marcha del operativo Centinela, operativo decidido con anterioridad. Mediante el decreto 2099 de 2010, el poder ejecutivo nacional dispuso el despliegue de aproximadamente seis mil gendarmes en una amplia zona del conurbano de la provincia de Buenos Aires, sin mayores precisiones operativas. El decreto delegaba en la dirección de la Gendarmería lo atinente a su planificación. Con la creación del Ministerio se especifica que toda articulación política con las autoridades locales estará mediada por la autoridad ministerial (artículo 2º, decreto 2099 de 2011).

En sus características fue un operativo de despliegue complementario a la tarea policial, que consistió básicamente en patrullajes y en

el establecimiento de puntos de control. El despliegue inicial de gendarmes fue significativo, aun cuando luego fue mermando, hasta llegar en marzo de 2014 a uno de prácticamente un tercio de los efectivos iniciales[21].

En sus primeros seis meses de funcionamiento (enero-julio 2011), hubo 72.844 procedimientos policiales, tres mil cuatrocientas detenciones, dos mil cincuenta y dos incautaciones de autos, además del secuestro de una gran cantidad de armas ilegales y del decomiso de drogas ilícitas[22] , y había "controlado" a 1'741.882 personas y a 1'107.515 vehículos, en procedimientos típicos de rutina de lo que se denomina "control poblacional" y se practica como hábito desde tiempos en que primaba la doctrina de la seguridad interior[23].

2.3.2.2. El operativo Cinturón Sur

Puesto en marcha en julio de 2011 (decreto del poder ejecutivo nacional 864 de 2011), inició operaciones con dos mil quinientos efectivos de la Gendarmería y de la Prefectura[24] y cuenta actualmente con novecientos veinte uniformados de dichas fuerzas.

Este operativo fue inédito por el desplazamiento territorial de la Policía Federal del sur de la ciudad, lo que permitió oxigenar una situación de altísima degradación en lo que a confianza social se refiere y, al mismo tiempo, readecuar recursos de dicha fuerza para el resto de la ciudad: mil cien efectivos fueron desplazados de allí hacia otras jurisdicciones dentro de la Ciudad de Buenos Aires con el objetivo de reforzar el personal disponible en otras comisarías. Aun así, la PFA mantuvo en el territorio del operativo funciones auxiliares o logísticas que no podían ser asumidas de inmediato por los recursos de la Gendarmería y la PNA (artículo 4º decreto del poder ejecutivo nacional 864 de 2011), como tareas de apoyo judicial, traslado de detenidos o seguridad en espectáculos futbolísticos.

En materia de resultados, la información disponible es escasa. El último informe sobre el operativo Cinturón Sur, del 16 de agosto de 2012, presentó los datos que se transcriben en la tabla 1.

Aun cuando no formó parte del Cinturón Sur, es importante señalar que aquel despliegue de recursos en la zona sur estuvo acompañado por un trabajo sobre las estructuras de la Policía Federal Argentina, en distintos niveles.

En relación con lo que nos ocupa, el servicio policial preventivo en el ámbito de la ciudad, se advirtió rápidamente la necesidad de modernizar su organización y criterios de intervención, por lo que al mismo tiempo, en octubre de 2011, se creó, por resolución ministerial, el Cuerpo de Prevención Barrial. En funciones efectivamente desde mediados de 2012 con doscientos efectivos, actualmente tiene, según datos oficiales, ochocientos setenta y nueve integrantes, todos en zonas vulnerables de la Caba. El Cuerpo de Prevención Barrial se conformó como un servicio dentro de la Prefectura Federal Argentina, para atender conflictos sociales diversos desde una lógica basada en la prevención y la disuasión, más propia de los modelos de policiamiento comunitario o de proximidad. No se trató exactamente de un operativo específico, pero su

Tabla 1. Operativo Cinturón Sur: resultados, julio 2010-junio 2012

Delitos	Julio 2010-junio 2011	Julio 2011-junio 2012	Variación números	%
Robo	11.590	8.987	-2.603	-22,5
Hurto	2.844	2.865	21	0,7
Robo a mano armada	5.826	2.988	-2.838	-48,7
Robo automotor	1.019	627	-392	-38,5
Hurto automotor	1.070	726	-344	-32,1

Fuente: http://www.minseg.gob.ar/plan-unidad-cintur%C3%B3n-sur-balance-de-1-a%C3%B1o

surgimiento se planteó también como parte de los intentos de reconversión institucional de la policía federal, orientada a la presentación de su despliegue bajo criterios completamente distintos a los que habían primado históricamente, contemplando una tarea de diagnóstico y evaluación al nivel político, que procuraba también dejar atrás el predomino de la voluntad policial exclusiva, para decir qué policía, cuánta y con qué funciones se brindaba como servicio público.

2.3.3. Las articulaciones políticas nacionales

El mecanismo básico previsto hace más de veinte años, en la ley 24059, para la articulación interjurisdiccional en materia de seguridad interior, fue el Consejo de Seguridad Interior, cuya puesta en funcionamiento exigió la adhesión a la ley nacional por parte de las veinticuatro provincias, proceso que requirió de doce años.

Hasta la creación del Ministerio se trató de un mecanismo prácticamente inexistente, de impronta protocolar[25], que recién en 2003 y 2004 logró implementar algunas iniciativas con alcance nacional, en materia de educación y ciertas planificaciones para la adquisición de bienes logísticos, ámbitos en los que el impulso se ha logrado mantener (véase Masquelet, 2006: 17).

Con la creación del Ministerio se restablecieron las expectativas sobre esta instancia, y en 2011 se promovió, bajo la dependencia directa de la autoridad ministerial, una agenda de trabajo muy nutrida que involucraba a todas las áreas del por entonces flamante Ministerio, pensándose además herramientas que favorecieran el trabajo coordinado con las provincias[26]. Hubo también intentos de mejorar capacidades mediante la creación de delegaciones regionales, que se detuvo tras la creación de las dos primeras en 2011 en la región cuyana. En la actualidad la articulación con las provincias en lo que al Consejo se refiere, se concentra principalmente alrededor del Programa federal de cooperación y asistencia para la seguridad, creado por decreto 1177 de 2013 del poder ejecutivo nacional, cuyo objetivo es "poner a disposición de las jurisdicciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires aquellas herramientas y recursos que coadyuven al combate del delito y la criminalidad y permitan asimismo generar ámbitos de coordinación y relación interjurisdiccional"[27]. Decreto que en su artículo 3° invita a las provincias a participar del programa, y establece en el 4º que el jefe de Gabinete dispondrá de los presupuestos necesarios para atender las necesidades que surgieren de su puesta en funcionamiento, sin establecer un presupuesto preestablecido. Los recursos presupuestarios son importes no reintegrables, por lo cual el gasto afecta al inciso 5° del régimen presupuestario, esto es, transferencias.

Los planes de acción en cada caso se implementan mediante acuerdos bilaterales con aprobación de la autoridad ministerial, responsable además de supervisar su seguimiento. A mediados de 2014 quince provincias habían adherido al plan, mediante convenios marco de adhesión, y según se informa ello facilitó su adhesión a distintos protocolos de actuación que se comprometen a implementar.

Aun cuando tiene un lugar importante en el debate presupuestario y los alcances de la coordinación federal, el programa no hace ningún tipo de referencia a la cuestión salarial. En ese punto hay un eje clave para el desarrollo de una forma distinta de comprender los desafíos de una política federal en materia de seguridad. En efecto, así sucede con el rol rector que en materia salarial tiene el gobierno nacional respecto del sistema educativo, aun cuando se trata de una política administrada y ejecutada localmente.

El debate sobre la política salarial de las fuerzas de seguridad y, más ampliamente, sobre las condiciones de trabajo, queda siempre atrapado en una lectura formalista del federalismo, que no da cuenta de los cambios en las dinámicas institucionales, las exigencias sobre los recursos operativos y su impacto en la emergencia de nuevos conflictos, entre ellos, los del reclamo salarial.

Es por ello que consideramos necesario atender, aun cuando sea mínimamente, la emergen-

cia de estas protestas, en la medida en que no pueden leerse por fuera de las tensiones que atraviesa la gestión de la seguridad, los desafíos locales y federales que ella viene planteando, y las exigencias que se van haciendo a los operadores policiales.

3. El tiempo de las protestas policiales y nuevos desafíos para una política federal de seguridad

Entre 2012 y 2013 hubo distintos episodios de protesta protagonizados por fuerzas de seguridad federales y fuerzas policiales provinciales. Los motivos más invocados fueron el reclamo salarial además de otras cuestiones vinculadas a las condiciones de trabajo, así como también al alcance de los servicios sociales.

En octubre de 2012 las protestas de las fuerzas de seguridad fueron protagonizadas por personal de la Gendarmería y la Prefectura Naval Argentina. Se trató de una reacción ante un proceso de reordenamiento de la política salarial, aprobado por decreto 1307 del poder ejecutivo nacional, que afectó los haberes percibidos en mano, es decir los ingresos directos, por el personal de dichas fuerzas.

Fue una protesta reactiva antes que una medida proactiva de presión por reclamos salariales en contextos de retraso en las actualizaciones, lo que sí ocurriría al año siguiente, según veremos, con las fuerzas policiales provinciales. En esa oportunidad, los manifestantes expresaron sus demandas en un petitorio conjunto que elevaron al secretario de Seguridad y a los jefes de las fuerzas[28].

Finalmente, el gobierno revisó la medida salarial decidida, dispuso sanciones disciplinarias para el personal que se había movilizado indebidamente durante la protesta, manteniéndola luego de la entrega del petitorio, al sostener que el motivo de la sanción no fue la protesta en sí sino haberla mantenido luego de que el pliego hubiera sido recibido por los representantes políticos, destituyó funcionarios políticos de alto nivel y cambió las cúpulas de ambas fuerzas.

El hecho fue relevante porque constituyó la primera actividad de movilización y protesta de integrantes de fuerzas federales, con gran protagonismo de los cuadros subalternos, que puso en evidencia la irrupción de nuevos desafíos para la conducción de estas fuerzas, cuya fuerte verticalización, derivada del pasado militar, y su compacta disciplina interna eran, hasta entonces, referenciadas como cuestiones fuera de discusión y valoradas incluso como notas de profesionalidad por la conducción política.

Como se señaló, la protesta fue una oportunidad para advertir el:

> profundo hiato existente entre las cúpulas y la inmensa masa de la suboficialidad (…). Lo novedoso es que ese hiato se estructuró por primera vez sobre la base de cuestiones estrictamente laborales, y en particular referidas a las condiciones de trabajo del "estrato plebeyo" de las Fuerzas (Saín, 2012: 5).

Desde el punto de vista de su capacidad de movilización[29], la protesta se diluyó en los diez días siguientes, y fuera de los puntos establecidos en el petitorio hubo un debate por la sindicalización del sector[30], sostenido por los manifestantes pero sugerido también como respuesta política desde sectores que no dejaban completamente de lado el carácter laboral del conflicto.

En diciembre de 2013 las protestas policiales reaparecieron, aun cuando protagonizadas ahora por fuerzas provinciales. El primero de los conflictos se presentó en la provincia de Córdoba, con la suspensión ilegítima de tareas por parte de la policía local, precedida por una manifestación de mujeres de la "familia policial" ante la puerta de la jefatura de la policía provincial. Conflicto que se extendió inmediatamente a las provincias de Entre Ríos, Río Negro, San Juan, La Rioja, Santa Fe, Buenos Aires, Chaco, Corrientes, Catamarca, Tierra del Fuego, Mendoza, Chubut, La Pampa, Neuquén y Tucumán, con distintas modalidades e intensidad: suspensión de tareas, trabajo a reglamento, toma de edificios policiales

o de gobierno, acompañamiento con un rol protagónico de familiares, especialmente las mujeres, y la coexistencia de las protestas motivadas, en general, por demandas salariales, con prácticas delictivas como el saqueo y robo a negocios respecto de los cuales se abrirían también investigaciones que en algunos casos mostrarían que tales hechos habrían sido instigados, consentidos o tolerados por parte de integrantes de las policías[31].

A fines de diciembre las protestas estaban desactivadas en su totalidad, pero más allá de la magnitud de cada conflicto, en más de la mitad de las provincias del país hubo alguna protesta desplegada por personal policial. Ante estos conflictos el poder ejecutivo nacional reaccionó ambiguamente. Pasó de una marcada tensión política con el gobierno de la provincia de Córdoba en torno a una discusión, por momentos ridícula, acerca de cuál era el mecanismo formal para requerir auxilio del gobierno federal frente al estallido que se produjo, a intervenciones más directas, políticamente definidas sin que el mecanismo que la ley de seguridad interior fija para evitar intervenciones que afecten el federalismo hubiera sido necesariamente activado[32].

Seis meses después, estos episodios ya no ocupaban ningún lugar en la discusión pública. Hay una distancia entre mantener firmeza frente a la dinámica extorsiva con la que las protestas se pudieron haber propagado y no tomar nota de los elementos objetivos que las sustentaban en cuanto a reclamos laborales y salariales. El tiempo transcurrido representa también la pérdida de la oportunidad de una discusión más profunda sobre las realidades objetivas que las protestas ponían de presente, y sobre la búsqueda de respuestas a todo lo que en ellas hay de legítimo.

Al respecto comparto que:

> "Los análisis políticos sobre las crisis que se transitan, realizados tanto por los protagonistas (políticos) como sus intérpretes inmediatos (periodistas), suelen ser demasiado conspirativos (…). En esas interpretaciones, las acciones se presentan como el fruto de la voluntad manifiesta subrepticia puesta en juego. Esa voluntad mueve la realidad y empuja la historia. No voy a decir que esto no sea así pero (…) Hay que poner el ojo también en las condiciones de posibilidad, en el telón de fondo que estructuró cada una de las escenas (…)". A lo que el autor agrega para encuadrar el análisis: "Nuestro punto de partida para pensar los levantamientos o acuartelamientos policiales es el conflicto salarial (…) la protesta salarial empezó como un reclamo salarial y terminó como una crisis institucional" (Rodríguez Alzueta, s. f.: 2).

Sin perder de vista las condiciones institucionales estructurales, las relaciones con el poder político y otros factores que también pudieran dar lugar a acciones de carácter destituyente, que deben naturalmente investigarse y esclarecerse, es central insistir en la comprensión política de las demandas legítimas de algunas de esas protestas. No hay razones para leerlas como ajenas por completo al proceso político de ampliación de derechos por el que transita el país hace más de una década, proyecto que viene prohijando también nuevas subjetividades políticas. Hay también la oportunidad de desentrañar ahí, quitándole la apariencia monolítica de conspiración al que muchos pretendieron reducir el debate, un reclamo en términos de derechos como estrategia útil no solo para dignificar las condiciones de trabajo del personal policial, sino también para limitar la posibilidad de aprovechamiento político dañoso y extorsivo.

En ese sentido, urge desarrollar herramientas para canalizar reclamos que, tratándose de actores que integran fuerzas de seguridad, se debate si deben o no ser idénticas a aquellas de las que disponen otros actores. La discusión incluye asimismo pensar en si se trata solo de la sindicalización o si el asunto es parte de una ingeniería institucional más compleja.

Una pequeña digresión que, entiendo, guarda relación con la necesidad de leer estos reclamos también como señales concretas de cuánto urgen los cambios estructurales en materia de seguridad. Los términos del debate se reducen cuando la discusión sobre el asunto limita

sus términos a si sindicalización o no sindicalización[33]. El debate debe estar conectado a los procesos de construcción y consolidación del mando político sobre el sector, mando que debe ser apto además para que la sindicalización no sea instrumentalizada de acuerdo con la lógica dominante en organizaciones policiales que mantienen fuertes desigualdades en sus formas de organización y en las que perviven sistemas disciplinarios anacrónicos y draconianos, faltan políticas presupuestarias y los servicios sociales dependen de la voluntad de las conducciones policiales, entre tantas otras.

El peor escenario será aquel en el que estas demandas emergentes sigan sin gestionarse, como ocurrirá si se insiste en demorar los cambios recurriendo a subterfugios legales derivados de la actual restricción sindical o del uso del sistema disciplinario.

Esos reclamos, por el contrario, hay que incluirlos en el contexto más amplio de redistribución y ampliación de derechos, y es indispensable considerar estos conflictos a la luz de la historia de las instituciones policiales y sus deplorables condiciones de existencia, así como del altísimo nivel de degradación por sus conexiones delictivas, factores todos que muestran lo agotado que está el modelo del autogobierno. Baste como ejemplo que quienes protagonizaron las protestas en al menos dos de las provincias más importantes del país, Córdoba y Santa Fe, integran fuerzas policiales cuyas máximas autoridades aparecieron involucradas en los mismos meses con casos judiciales en trámite en el mercado ilegal del narcotráfico que, no es menor, están llamadas institucionalmente a prevenir y perseguir.

4. Algunas conclusiones

De la descripción de las acciones de coordinación interjurisdiccional y sus aspectos más sobresalientes, así como de la interacción entre la nación y las provincias, es posible sacar algunas conclusiones acerca de los desafíos pendientes para el desarrollo de una política integral en materia de seguridad, de alcance nacional y con perspectiva democrática, así como también advertir respecto de algunas distorsiones autoritarias y, por cierto, poco eficaces, a las que conduce persistir en esquemas de conducción ya agotados.

4.1. La necesidad de un federalismo bien entendido en materia de seguridad

La política nacional en materia de seguridad, mirada desde la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación en diciembre de 2010 hasta ahora, ha seguido, además de algunos intentos de cambio, la tendencia histórica de asociar articulación con transferencia de presupuestos y redistribución de recursos policiales. Lo cual en la actualidad tiene mayores objeciones, por cuanto la estructura disponible es mucho mayor en todos los sentidos, sobre todo en términos de estructura política, así como por el desarrollo en los últimos años de la agenda de las políticas que nos ocupan, los cambios operados en términos de la fenomenología criminal, el crecimiento de la escala criminal y su impacto regional, la gravitación del narcotráfico y otras redes, y el aumento de los conflictos sociales violentos, todo lo cual representa algunos de los desafíos por enfrentar. Parece claro que las formas y los canales habituales son insuficientes, por sus propias limitaciones o por su incapacidad para incidir local y federalmente.

En ese punto es importante no confundir los desafíos de la agenda nacional en materia de seguridad con las competencias federales en la investigación de delitos; por no confundir entendemos no reducir las responsabilidades sobre las políticas sustanciales a la lógica de la jurisdicción. Actualmente el debate y las decisiones públicas aparecen muchas veces entrampadas en esa confusión.

Para que el plano federal sea eficaz es vital generar condiciones adecuadas de articulación entre los distintos sistemas de seguridad, esto es

interjurisdiccionalmente. Una política de seguridad sobre la agenda federal, la agenda de las formas más graves de criminalidad, tiene que tener en cuenta las características locales de las políticas y los instrumentos de la seguridad.

La retórica del federalismo ya no puede ser utilizada para desentenderse de lo que sucede en las provincias. Algunos ejemplos permiten ver hasta qué punto es primordial pensar en herramientas que le permitan al gobierno nacional fijar directrices que sin afectar los márgenes de autonomía de las provincias, permitan impulsar políticas coordinadas, coherentes y complementarias y que aseguren cierta estabilidad. A lo que debe sumarse lo dicho respecto de los desafíos planteados por las últimas protestas policiales.

Tenemos entonces el caso de la trata de personas. Al examinarlo vemos que la responsabilidad federal de perseguir este delito federal es ineficaz, porque se está dando sin conexión y articulación con las condiciones y oportunidades en que el fenómeno delictivo se produce. A lo cual se suma que tras la sanción de la última reforma a la ley de lucha contra la trata y la explotación sexual, el gobierno nacional asumió múltiples responsabilidades de carácter preventivo cuyo cumplimiento supone la intervención local. Así, hay herramientas indispensables de las que no puede prescindir una estrategia nacional eficaz, herramientas útiles además para ser eficaces ante una distinción que, por cierto, las organizaciones criminales no tienen. Tales como coordinar adecuadamente con los municipios para desarrollar políticas de control territorial basadas en competencias de habilitación y control de actividades comerciales o laborales; articular los diferentes planos de la investigación judicial, algunos en manos del gobierno federal, como el delito de trata, y otros íntimamente ligados en manos de los gobiernos provinciales, como el caso del proxenetismo y la reducción a servidumbre; o trabajar en la detección y prevención con servicios no policiales pero con acceso a información, tales como servicios de salud y educativos que manejan los gobiernos locales.

Otro ejemplo se deriva de las consecuencias de estar sometidos al sistema internacional de responsabilidades por violaciones a los derechos humanos, que exige al estado nacional el cumplimiento de obligaciones que actualmente son, en gran medida, competencias locales. Es cierto que esto no involucra solo a las políticas de seguridad, y que la inmensa mayoría de los casos que llevan al estado nacional a sedes internacionales donde se juzgan sus responsabilidades se relacionan con políticas del sector.

Ya no es posible, porque el federalismo también debe ser interpelado por el gran proceso de ampliación de derechos ocurrido en las últimas décadas, o por lo menos formalmente desde 1994 en adelante, con la jerarquización constitucional de instrumentos de protección de derechos humanos, lo que imposibilita convivir con los niveles de disparidad existentes en las políticas respecto de cuestiones como las facultades para detención de averiguación de identidad, condiciones de detención en comisarías, relación entre instituciones policiales y menores de dieciocho años, regulaciones sobre el uso de la fuerza por parte de las fuerzas policiales, entre muchísimas otras.

Frente a estos desafíos, como forma de respuesta ante la ineficacia de las jurisdicciones locales que cubra los incumplimientos, se ha insistido mucho en la federalización de delitos, lo que en mi opinión no es útil para resolver el fondo de la cuestión, que gira en torno al desafío de asegurar la coexistencia de autonomía y federalismos con estandarización mínima en el goce de los derechos en condiciones de igualdad.

Finalmente, decíamos al inicio que las competencias del gobierno federal en la materia son delegadas por las provincias, lo cual no las exime de toda intervención ni permite a la nación prescindir de los recursos locales para el desarrollo de sus tareas. Por el contrario, el funcionamiento adecuado de las policías locales en materia de prevención y de los cuadros de conducción política para la gestión de asuntos no exclusivamente policiales u operativos –por ejemplo, producción

de información, análisis de inteligencia, diseño logístico y determinación de recursos, formación, etcétera–, es condición de posibilidad del éxito de las políticas de competencia federal.

La eficacia de una estrategia de seguridad federal ante la criminalidad compleja respecto de la cual es responsable, no puede estar sujeta a sus posibilidades de presencia territorial masiva más allá de los recursos ya disponibles, básicamente por impracticable. Aun mediando reingenierías dentro de los propios recursos federales, como la pendiente política de desarrollo de verdaderas capacidades de investigación criminal en manos del gobierno federal, hay todo un modo de relación por establecer entre la nación y las provincias, incorporando más la dimensión regional, que ya no puede seguir por los carriles de las argumentaciones elusivas del problema a las que conduce una versión formalista de federalismo, que a estas alturas pone a quien lo invoca en esos términos en el plano de la irresponsabilidad.

4.2. La polémica en relación con el rol de las Fuerzas Armadas y la seguridad: asunto resuelto o nuevas tensiones

Los impactos limitados de los operativos descritos dan cuenta de hasta qué punto insistir en la sustitución de responsabilidades mediante la cobertura con recursos operativos propios de lo que es responsabilidad local es ineficaz y problemático, en lugar de avanzar en un tipo de cooperación proactiva para la transformación de los contextos provinciales.

El recurso distorsionado o sobreexigido de los cuerpos operativos federales tiene riesgos latentes importantes.

El operativo Escudo Norte generó la preocupación por los términos de la intervención de fuerzas armadas en tareas ligadas a la seguridad. El poder ejecutivo nacional insiste tajantemente en que esta intervención es de apoyo logístico y que se trata de tareas complementarias habilitadas por la ley de defensa, de acuerdo con una lógica de coordinación inteligente de recursos del estado nacional, que no supone ninguna violación a las estrictas prohibiciones de intervención de las fuerzas en asuntos de la seguridad interior. De hecho, ninguno de los mecanismos previstos en la ley de seguridad interior para su intervención ha sido invocado en estos casos.

No obstante, ello generó una controversia acerca de si los extremos normativos no estaban siendo forzados, señalándose la inconveniencia de cualquier cambio que pudiera suponer, *de facto*, el debilitamiento en la distinción de roles y ámbitos de actuación, por más que se pretendiera su encuadre formal en las leyes.

Si bien el poder ejecutivo nacional tiene sus razones para defender la adecuación normativa, políticamente la cuestión es más profunda y entraña mucho más que un debate sobre si: 1) la intervención diseñada entra dentro de un uso sinérgico y eficiente de las capacidades estatales; o 2) rompe más o menos explícitamente los límites normativos entre defensa y seguridad, violentando una distinción que en el contexto argentino ha sido concebida como piedra angular del proceso de recuperación democrática.

Ante la búsqueda de mejores intervenciones estatales frente a las dinámicas del crimen organizado, la discusión acerca de si se debe mantener o no la absoluta prescindencia de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad interior es recurrente, debate en el que por mucho tiempo Argentina sostuvo una posición irreductible. Legalmente encuadrado o no, el escenario pos operativo Escudo Norte muestra que parte de aquella rigidez ha quedado en el camino.

Lo que cabe preguntarse es por qué si la organización de los cuerpos policiales sigue siendo arcaica, cuerpos sospechados además de corrupción e ineficaces en las provincias, si federalmente no logra organizarse todavía una estructura de investigaciones criminales eficiente y profesionalizada que concentre los recursos disponibles, en fin, si aun habiendo tanto por transitar en las políticas específicas de gobierno de la seguridad, por qué se insiste en seguir un camino que no

solo provoca tensiones respecto a las distorsiones que puedan alcanzar a las Fuerzas Armadas cuando se las destina a estas tareas en función de la legalidad vigente, sino también en lo difícil que resulta justificar esa estrategia de intervención a la luz de lo desastrosa que es en la materia la experiencia comparada.

En efecto, los países que no tienen un encuadre normativo de roles tan tajante y pueden pasar por alto esa dimensión del debate, tampoco pueden mostrar que el uso de las Fuerzas Armadas haya sido eficaz frente a la criminalidad, ni como recurso autónomo ni como herramienta para suplir las deficitarias estructuras en materia de seguridad[34].

4.3. ¿Hacia el reduccionismo militarizante como política de seguridad urbana?

Detrás de esto hay otra pregunta, relacionada con el uso de los recursos federales para tareas de seguridad urbana, que aquí identificamos como un segundo tipo de experiencia en materia de operativos y que tiene la misma lógica: escenarios locales de desborde, falta de conducción política de la seguridad, reducción de toda intervención a la saturación policial, subsidiadas con el aporte de recursos policiales federales, sin que se pongan en discusión las condiciones estructurales de crisis sucesivas en materia de seguridad.

Con independencia de la legitimación que esas intervenciones puedan tener en la emergencia, lo cierto es que a mediano y largo plazo no contribuyen a transformar las causas reales de las crisis recurrentes y se instalan como una distorsión rutinaria en el uso de los recursos federales en materia de seguridad.

Recursos que, a su vez, no se reorganizan adecuadamente en línea con definiciones políticas competencia del gobierno federal. Carencia suplida entonces con la movilización de recursos militares que no han demostrado singular eficacia, si es que eso pudiera contribuir en algo a legitimar su utilización para tales tareas.

Cabe preguntarse: ¿es la respuesta más razonable forzar el empleo de recursos con otras responsabilidades primarias, ¡ni más ni menos que la defensa nacional!, sobrecargándolos de exigencias complementarias –suponiendo que las intervenciones de las Fuerzas Armadas hasta aquí lo han sido– y, al mismo tiempo, seguir postergando cambios estructurales indispensables en materia de recursos de la seguridad de los cuales dispone el gobierno federal? De otro lado, ¿no es parte de la agudización del problema insistir en despliegues operativos de recursos de la seguridad federal para moderar situaciones críticas locales sin que eso tenga como correlato exigencias concretas de transformación en las estructuras locales de seguridad que por colapso o complicidad son parte del problema?

En otro orden, aun cuando es posible establecer distinciones en las motivaciones y las modalidades de los dos operativos considerados de despliegue para tareas de seguridad urbana en la zona metropolitana, ellos dos, Centinela y Cinturón Sur, coincidieron en que el tratamiento de la seguridad de parte del gobierno nacional se concentró en la presencia predominante de recursos policiales.

Si bien esos operativos no siguieron la práctica habitual del "cerco" y la saturación seguida de la retirada inmediata, tampoco estuvieron acompañados con la presencia duradera de otros recursos estatales iguales o más prioritarios para la gestión los conflictos sociales que aquejan esos territorios, conflictos que no se resuelven con intervenciones policiales. Más allá del impacto innegable en términos de mejores condiciones de circulación, menos conflictos en el espacio público y un descenso de los delitos predatorios, lo cierto es que estos operativos no estuvieron acompañados otras intervenciones, quedando reducida entonces la noción de seguridad pública, pretendida inicialmente como un derecho, a la mera presencia policial[35].

Es innegable que la población entendió que estas medidas jerarquizaban la respuesta brindada para zonas que solo conocen una presen-

cia policial degradada y mermada por ausencia de recursos o por la presencia estructuralmente cómplice con el delito. Pero, al mismo tiempo, a los despliegues de los operativos Centinela y Cinturón Sur siguieron denuncias y quejas por abusos cometidos por parte de los miembros de las fuerzas de seguridad.

El despliegue policial de estos recursos federales, que en principio deben estar circunscritos a la compleja agenda del gobierno nacional en materia de seguridad, tiene otro tipo de desgaste: aun cuando trae en principio como principal efecto la estabilización territorial en materia de conflictos menores, con un mayor ordenamiento de las condiciones de interacción en el espacio público, esta intervención no tiene el mismo impacto frente a la ilegalidad más organizada. De hecho, la conclusión de muchos vecinos es que, cual "ironía del destino", mientras los recursos de la seguridad pública federal se muestran activos y duros con la criminalidad menor y los conflictos más "molestos", entre otras cosas por su visibilidad, hay organizaciones delictivas que aun cuando no son amparadas o consentidas por las fuerzas no solo se han rearmado frente al sacudón inicial que supone una incursión territorial de estas características, sino que también se ven beneficiadas por la regulación de los conflictos menores que asegura la intervención estatal concentrada en la saturación policial y los controles sobre ciertas categorías de personas, esto es, varones jóvenes sobre todo.

Desde la perspectiva del control político, la mayor o menor adhesión o tolerancia social a esas prácticas, incluso cuando son catalogadas como prácticas menores por parte de la comunidad o esté dispuesta a tolerarlas –ya por costumbre, por docilidad, miedo o desinformación–, no debe ser funcional al dejar hacer policial, sino una ventana de oportunidad para un control político genuino sobre el desempeño operativo y, al mismo tiempo, trabajar sobre las condiciones de trabajo del personal desplegado.

Es necesario tener presente que esos fueron operativos con despliegue masivo de personal cuyo entrenamiento inicial no es el indicado para tareas como las asignadas, y que, además, y en relación directa con lo señalado respecto del reduccionismo de la intervención estatal en las mismas zonas de despliegue, carecen de otras herramientas para que las intervenciones sean más eficaces. En este punto, la subordinación de las áreas políticas pensadas inicialmente para la gestión de políticas de prevención social y articulación comunitaria es contradictoria con las posibilidades reales de impulsar una agenda con herramientas diversas para la gestión de la seguridad.

Y este tipo intervención estatal termina por fortalecer la asimilación entre seguridad y policialización, maximizando las expectativas sobre ese recurso y aumentando los riesgos de rutinizar las respuestas represivas que, por otro lado, se vuelven ineficaces progresivamente, por insostenibles[36]. Lo cual no es una tensión menor para un proyecto político que se vertebra sobre el reconocimiento de derechos y la profundización democrática.

Bibliografía

Binder, Alberto. 2009. "El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual". En Gabriel Kessler (coord.). *Seguridad y ciudadanía. Nuevos paradigmas y políticas públicas. Foros del bicentenario, ponencias*. Edhasa, Secretaría de Cultura de la Nación y PNUD Argentina. Buenos Aires.

Cels. *Situación sobre los derechos humanos en la Argentina. Informe 2013*. Cels. www.cels.org.ar

Ciafardini, Marcelo. 2011. "La cuestión de seguridad en la Argentina 2010. Año previo a las elecciones 2011". En Hans Mathieu y Catalina Niño (eds.). *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2011*. Fundación Fiedrich Ebert, Programa de Seguridad Regional. Bogotá.

Díaz, R. y José Marcelo Zacchi. "Visiones sobre las Unidades de Policía Pacificadoras en Río de Janeiro, Brasil. Entrevista". *Sur Journal. Revista Internacional de Derechos Humanos*. 16. En www.surjournal.org/esp/.../getArtigo16.php?artigo...

Documento público "Acuerdo por la seguridad democrática (ASD)", disponible en www.asd.org.ar

"Informe de jefatura de gabinete de ministros ante el Congreso". Cámara de Diputados, marzo de 2014.

Instituto Nacional de Estudios Estratégicos de la Seguridad-Ministerio de Seguridad de la Nación. 2012. *Debate parlamentario. Ley de seguridad interior, 24059*. Ministerio de Seguridad de la Nación. Buenos Aires.

Masquelet, Héctor. 2006. "El Consejo de Seguridad Interior y el esfuerzo nacional de policía". *Cuadernos de Seguridad*. 1. Agosto. Publicación del Consejo de Seguridad Interior, Ministerio del Interior.

Rodríguez Alzueta, Esteban. 2013. "Acuartelamiento y saqueo: protesta policial y social". Mimeo, diciembre.

Saín Marcelo. 2012. "La voz de los plebeyos y los desatinos de la política". *Le monde diplomatique*. Edición Cono Sur. 161. Noviembre.

----------. 2008. "Conducción política y policía: la experiencia de la Policía de Seguridad Aeroportuaria en la Argentina". *Cuadernos de Seguridad*. 6. Publicación del Consejo de Seguridad Interior, Ministerio del Interior.

----------. 2008. *El leviatán azul. Policía y política en la Argentina.* Siglo XXI. Buenos Aires.

"Seguridad democrática: de las propuestas a la implementación de políticas públicas". Relatoría de Seminario Regional del Cono Sur, abril de 2012. http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Seguridad%20Democratica.pdf

Tokatlian, Juan Gabriel y López. 2013. "La Argentina y las drogas. Una propuesta", 12 de mayo. http://scela.wordpress.com/2014/05/12/la-argentina-y-las-drogas-una-propuesta-juan-gabriel-tokatlian-y-ernesto-lopez

Notas

1 La Caba tiene estatus autónomo desde la reforma constitucional de 1994. Desde entonces ha habido un proceso de transferencia de competencias para asegurar dicho estatus, que aún tiene pendiente la transferencia plena de competencias en materia policial.

2 Sancionada el 18 de diciembre de 1991 y promulgada el 6 de enero de 1992.

3 Véanse los antecedentes en la publicación "Debate parlamentario. Ley de seguridad interior, 24059". Instituto Nacional de Estudios Estratégicos de la Seguridad-Ministerio de Seguridad de la Nación, 2012.

4 La cuestión excede este trabajo pero hay un gran debate acerca de si estamos en presencia de un derecho independiente y autosuficiente o es más apropiado hablar de seguridad de los derechos.

5 Durante 2009 y 2010 se había impulsado y difundido masivamente el "Acuerdo por la seguridad democrática (ASD)", una instancia multisectorial representativa de un nutrido grupo de personalidades, académicos, referentes sociales y organismos de derechos humanos de reconocida trayectoria, así como también de parlamentarios de todos los signos políticos. Véanse el acuerdo, los términos y las actividades en www.asd.org.ar

6 Para esclarecerse sobre la cuestión de los paradigmas, véase Binder, 2009: 25-32.

7 Hay direcciones de policía científica, de promoción de la salud física y mental, sanidad y reproducción veterinaria. Se crearon también coordinaciones para evaluar ascensos y promociones, estructuras de rango muy inferior aun cuando se trata de aspectos centrales para la consolidación del gobierno político.

8 La confusión entre lo que es la conducción política, que debe estar en manos del gobierno, y la conducción operativa genera un gran debate, que excede este trabajo. La tentación por funcionarios con presencia escénica policial o militar, ostenten o no grado, al frente de la conducción política, es un recurso recurrente que no ha cooperado, a la luz de los resultados, en la democratización del sector.

9 Véase al respecto, "Seguridad democrática: de las propuestas a la implementación de políticas públicas". Relatoría de Seminario regional del Cono Sur, abril de 2012, disponible en http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Seguridad%20Democratica.pdf

10 Gran parte de estas cuestiones han sido abordadas por la gestión ministerial, algunas incluso con anterioridad con cierto grado de desarrollo, tal como ocurrió con las políticas en materia de formación y

reformas educativas, objeto de atención ya desde 2004 por parte de las autoridades políticas, pero con un renovado vigor a partir de 2011.

11 Creada por decreto 17.750 en 1943 con esta denominación y alcance nacional, sobre la base de la antigua policía de la capital, cuyos orígenes se remontan a 1880.

12 Única fuerza de doble empleo o intermedia. Sus integrantes tienen estado militar y por lo tanto pueden ser empleados en el ámbito de la defensa. Fue creada en 1938 y tuvo funciones ligadas al control territorial.

13 Esto se produjo también por el desprestigio de la Policía Federal Argentina y la autonomía de las autoridades judiciales para decidir con qué fuerza investigar. El punto excede este trabajo, pero el crecimiento hipertrofiado de las capacidades investigativas federales está más regulado por los resultados de la puja de cada fuerza y la competencia entre ellas, que siguen asegurándose cada una un ámbito distinguido de las demás, y no por una definición política sustancial que planifique la estructura de investigaciones que la nación necesita con independencia de las expectativas corporativas de cada fuerza.

14 Publicada en el *Boletín Oficial* del 22 de junio.

15 Más detalles sobre este proceso en Saín, 2008: 11 y ss.

16 De este último no nos ocuparemos. No tiene mayores particularidades que la de haber sido una política dirigida a la asignación de recursos de la seguridad federal a zonas de su competencia que constituyen estaciones terminales de ómnibus u otros centros de alta transferencia de pasajeros y cargas, con el fin de desplegar actividad preventiva en materia de delitos de competencia federal.

17 Información disponible en http://www.minseg.gob.ar/sites/default/files/Diarios/Diario-del-Ministerio-de-Seguridad-de-Argentina-N-1.pdf

18 En su segunda fase, aprobada en 2013, supuso el refuerzo de fronteras con patrullaje militar mediante el desplazamiento de cuatro mil quinientos efectivos militares hacia el norte del país, además de medios logísticos y una fuerte inversión en recursos destinados a tal fin.

19 "Informe de jefatura de gabinete de ministros ante el Congreso". Cámara de Diputados, marzo de 2014.

20 Ver antecedentes en Cels. "Situación sobre los derechos humanos en la Argentina. Informe 2013". www.cels.org.ar, en especial, pp. 168-171.

21 Véase, "Informe periódico del jefe de Gabinete de ministros ante la honorable Cámara de Diputados de la Nación". El último gran repliegue de efectivos fue en marzo de 2014, cuando dos mil quinientos gendarmes fueron retirados.

22 La relación entre la táctica de control poblacional librada a la discreción del efectivo con la indeterminación del dato, permiten presumir que son detecciones de pequeñas infracciones a la ley de drogas, básicamente, tenencia para consumo o microtráfico.

23 Información del Ministerio de Seguridad a agosto de 2011. http://www.minseg.gob.ar/sites/default/files/Diarios/Diario-del-Ministerio-de-Seguridad-de-Argentina-N-1.pdf

24 La Prefectura Naval Argentina ya tenía tareas de seguridad en la zona de Puerto Madero, la zona más acomodada de la Caba.

25 De acuerdo con la ley 24059, sus funciones principales son: a) elaborar planes de coordinación e integración de las acciones desarrolladas por los distintos cuerpos; b) requerir de los organismos de inteligencia (civiles y de las fuerzas de seguridad y policiales) toda la información necesaria; c) supervisar la actuación de la oficina del Convenio Policial Argentino; d) incrementar la capacitación profesional de los recursos humanos; e) promover la adecuación del equipamiento entre las distintas fuerzas policiales y de seguridad.

26 A la fecha, y de acuerdo con el informe brindado por la ministra de Seguridad de la Nación ante la comisión bicameral parlamentaria de seguimiento de la ley 24059, esa política se mantiene y se concentra en prácticamente las mismas herramientas que fueron puestas en discusión por parte de la gestión de la ministra Garré. El informe reciente no da cuenta del grado de adhesión alcanzado para tales instrumentos.

27 Las líneas de acción establecidas fueron orientadas a los siguientes ejes: 1) apoyo, colaboración y cooperación para el fortalecimiento de las políticas públicas en materia de seguridad; 2) fijar líneas de trabajo conjunto, confeccionando planes de acción en materia de seguridad; 3) acciones para profesionalización de los recursos huma-

nos de las fuerzas de seguridad; 4) acciones para el desarrollo e implementación de sistemas de información respecto a los diversos fenómenos complejos sobre el delito, la violencia, la trata de personas y/o estupefacientes; 5) formulación de criterios para la producción y gestión de conocimiento con base en las investigaciones judiciales que puedan resultar de interés para el diseño de políticas públicas en materia de seguridad; 6) inversión de esfuerzos personales y asistencia en recursos económicos que supone la confección y puesta en marcha de una política integral en materia de seguridad; 7) cooperar y/o colaborar en la formulación de las políticas públicas en materia de prevención social del delito; 8) orientar la aplicación de las políticas públicas en materia de seguridad y de prevención social del delito, entendido como un fenómeno complejo, en los organismos nacionales, provinciales y municipales; y 9) lograr la cooperación efectiva de la comunidad del territorio nacional en materia de seguridad pública. No hay referencias al fortalecimiento de las capacidades de gobierno civil ni a las políticas de género, derechos humanos, participación comunitaria, control en el uso de la fuerza ni control de la corrupción.

28 Sintetizados, los puntos del acuerdo fueron los siguientes: 1) garantía de no adopción de medidas administrativas, disciplinarias y/o judiciales a todo el personal de las fuerzas y protección de los derechos constitucionales; 2) implementación de una nueva escala salarial que contempla las jerarquías, tareas, funciones, cargos y antigüedad del personal en su totalidad, con un piso de siete mil pesos de bolsillo; 3) integración del personal de suboficiales de ambas fuerzas en una comisión negociadora de asuntos salariales con el Ministerio de Seguridad; 4) incorporación del personal de Gendarmería a una aseguradora de riesgo de trabajo; y 5) libre elección de una obra social.

29 El liderazgo de algunos referentes fue cuestionado, entre otros motivos, por la aparición pública de imágenes que vinculaban a uno de ellos con el apoyo a expresiones políticas afines al nazismo.

30 Aun cuando no formó parte del petitorio, Raúl Mazza, un suboficial de la Gendarmería Nacional Argentina que lideraba la protesta y oficiaba de vocero, anunció, el 4 de octubre de 2013, la creación del Sindicato de Gendarmes. Al respecto puede verse la información en http://www.fasipp.org.ar/

31 En Argentina el mes de diciembre es importante simbólicamente en términos de acciones políticas desestabilizadoras de distinta clase, por lo menos desde 1989. La Procuración General de la Nación promovió una comisión investigadora mediante resolución 3623/13 del 9 de diciembre de 2013, que tenía entre sus funciones evaluar la posible conexión entre los levantamientos policiales y los hechos delictivos de expresión colectiva que se sucedieron en esos días por las calles de distintas provincias, en línea con los objetivos de la ley 23077, llamada ley de defensa de la democracia. La Comisión presentó un informe de más de doscientas páginas, que no es público, pero entre cuyas conclusiones se estableció que: 1) existió "un temperamento común en todos los alzamientos policiales relevados, con algunos matices en punto a la metodología de ejecución adoptada en los distintos lugares escrutados; 2) la hipótesis delictiva que estos sucesos podría configurar es compatible con delitos de sedición e incluso rebelión; 3) los hechos afectaron intereses federales".

32 En su artículo 24 la ley de seguridad interior establece que: "Sin requerimiento del gobierno provincial, no podrán ser empleados en el territorio provincial los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad del estado nacional sino una vez adoptadas las medidas prescritas en los artículos 6º y 23 de la Constitución nacional, o bien por orden de la justicia federal".

33 La cuestión está pendiente de tratamiento ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación desde fines de 2012, cuando mediante un reclamo una persona con estado policial reclamó por su derecho a la sindicalización, planteando la inconstitucionalidad de las normas que lo prohíben.

34 La información disponible sobre los desastres a los que condujo esa línea de intervención es inagotable, por ejemplo, en México y Guatemala. Para nuestro contexto, véase Tokatlian y López, 2013.

35 Véase al respecto una visión crítica sobre las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) en Río de Janeiro, en el mismo sentido de lo que aquí se intenta señalar, en "Visiones sobre las Unidades de Policía Pacificadora en Río de Janeiro, Brasil", entrevista a Rafael Díaz y José Marcelo Zacchi,

publicada en *Sur Journal. Revista Internacional de Derechos Humanos*. 16. Disponible en www.surjournal.org/esp/.../getArtigo16.php?artigo...

36 Véase si no la merma en la presencia de efectivos en el Cinturón Sur o en el Centinela, mientras en el mismo lapso el contexto no se ha modificado tan drásticamente.

El sector defensa en Argentina, 2013-2014:
entre la consolidación del gobierno político y la expansión de la agenda

Ileana Arduino

Introducción

Tras pasar revista al periodo de desarrollo y consolidación de políticas orientadas a desarrollar el gobierno político sobre el sector de la defensa entre 2006-2010, con interés especial en mostrar cómo en la práctica se desplegó un proceso de gestión en el que, al mismo tiempo, se desarrollaba institucionalidad política para la conducción de políticas sustanciales indispensables para la gestión democrática de los asuntos de la defensa, este artículo describe luego algunos aspectos sobresalientes del último año en materia de políticas de defensa en la República Argentina, a raíz de la designación del ingeniero Agustín Rossi como ministro del ramo[1]. Ocupándose para tal efecto de algunas cuestiones que han llevado a que, desde el primer momento, su gestión tuviera identidad propia, tales como: 1) la centralidad de la política industrial; 2) la intensificación de una política de relaciones internacionales con énfasis regional y subregional; 3) la ampliación de la intervención sectorial en relación con otras políticas públicas.

1. La construcción de capacidades políticas para el gobierno de la defensa

El desarrollo de los dispositivos institucionales y normativos indispensables para contar con capacidades efectivas de gobierno político sobre las fuerzas armadas tomó las tres primeras décadas de democracia: durante uno de los primeros años del gobierno del presidente Raúl Alfonsín (1983-1989), se sancionó la ley de defensa nacional, ley 23.5542; hacia principios del que le continuó, de Carlos Saúl Menem (1989-1995; 1995-1999), se aprobó la ley 24.059, de seguridad interior, complementaria en lo que a rol de las fuerzas armadas se refiere; a fines de la década del noventa se aprobó la ley de restructuración de las fuerzas amadas, ley 24.948; y finalmente, en el año 2000, la ley de inteligencia, 25.520. Más demora aún tuvieron sus reglamentaciones, que se expidieron recién a mediados de la década pasada y, en algunos casos, como la referida a la ley de reestructuración de las Fuerzas Armadas, se encuentran pendientes (véase Gastaldi, 2014: 12).

Aun cuando en todos esos dispositivos un eje vertebral era la sujeción de las fuerzas armadas al poder político, no fue sino a mediados de la década pasada que aquella definición programática establecida normativamente empezó a traducirse en políticas concretas, acompañada por una indubitable voluntad política de ejercicio de gobierno.

Durante el periodo 2006-2010, finales del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), y comienzos del de Cristina Fernández (2007-2011; 2011-), con la designación de Nilda Garré como ministra, un hecho político de alto impacto simbólico en sí mismo, se puso en marcha un proceso de carácter fundacional en el que mientras se trabajaba en la implantación de la estructura ministerial necesaria para enfrentar los desafíos del gobierno político, se avanzaba con políticas sustanciales que dieron lugar a un proceso indiscutible de modernización institucional, profesionalización y refuncionalización operativa de las fuerzas armadas.

Ambas cosas, la modificación de las estructuras de gestión y el impulso de las políticas, se hicieron con esfuerzos enormes de conducción y, también, con una política de interacción institucional constante con actores externos. Dinámica que fue fuente de legitimación de los cursos políticos que se iban tomando y, también, una praxis novedosa de interacción con distintas expresiones de la sociedad civil y áreas del estado que hasta entonces, como todas las cosas, dependía exclusivamente de los intereses y alianzas del factor militar. Esta articulación fue una nota diferencial en el "cómo construir gobierno político", pocas veces resaltada aun cuando prácticamente todas las políticas fueran gestadas mediante mecanismos de articulación y promoción de la participación de muchos otros actores externos. Tratándose además de una praxis que no se ha dejado de lado desde entonces.

En efecto, se abarcaron grandes líneas de trabajo que eran deudas de la democracia, mediante transformaciones efectivas sobre las que no vamos a detenernos[3]. Aun cuando conviene mencionar, por su importancia histórica y por la continuidad alcanzada, así como por la diferencia sustancial que representa con periodos previos a 2003, la política de derechos humanos impulsada desde el Ministerio. Con la creación de la Dirección Nacional de Derechos Humanos dentro del mismo, se gestó una política articulada con el resto de las políticas en la materia[4]; política que contó además con la colaboración de los responsables de la investigación judicial o histórica, por un lado, basada en acciones proactivas orientadas a garantizar mayor accesibilidad a la información disponible en el ámbito militar. Las principales herramientas fueron entonces, y lo siguen siendo, el desarrollo de una política progresiva de desclasificación de documentos y apertura de archivos.

Entre 2006 y 2010 el gobierno se convirtió en el primero en democracia en generar una política de desclasificación de información que se sostuvo en: 1) relevamiento del deber de mantener secreto en las declaraciones judiciales, invocado hasta entonces para no declarar por parte de personal militar involucrado en los juicios de lesa humanidad; 2) desclasificación de la información de inteligencia del periodo disponible en manos de las fuerzas armadas (decreto 4 de 2010, del poder ejecutivo nacional); 3) una política activa de acceso a archivos acompañada de la entrega de archivos militares especializados.

En 2012, durante el segundo gobierno de la presidenta Fernández, ese proceso se amplió mediante la sanción de un decreto del poder ejecutivo nacional, 2103 de 2012, el cual dispuso que toda la normativa del estado nacional que estuviera alcanzada por clasificaciones que restringieran su difusión o estableciera el secreto absoluto, debía ser desclasificada y adquiriría, por consiguiente, estatus de información pública, con excepción de los casos basados en razones de defensa nacional, seguridad interior o política exterior, así como los relacionados con el conflicto bélico del Atlántico sur y cualquier otro conflicto de carácter interestatal. Es interesante anotar que aun cuando la iniciativa incluye a toda la

producción normativa estatal, fue originada en el marco de la política de acceso a la información que venía teniendo lugar en el Ministerio de Defensa.

En octubre de 2013 se produjeron hallazgos inéditos en materia de documentación vinculada con la última dictadura cívico-militar (24 de marzo de 1976-10 de diciembre de 1983). Circunstancia que tuvo como nota distinta, casi un hito, el que la iniciativa de la entrega de la información a la autoridad civil proviniera de la Fuerza Aérea. Históricamente, y hasta entonces, primaban la reticencia y la falta de toda iniciativa al respecto.

El Ministerio de Defensa entendió entonces que esta aparición repentina de documentación, en el marco de tareas de limpieza en dependencias de la sede de las máximas autoridades de la Fuerza Aérea, marcó el inicio de un tiempo en el que las fuerzas armadas muestran una posición distinta frente al pasado[5], y las instó, mediante resolución ministerial (445 de 2013), a que sean quienes redoblen esfuerzos de búsqueda, consolidando así un tiempo en el que las fuerzas armadas puedan ser protagonistas de un nuevo modo de relación con la historia y, de ese modo, con el presente.

La tarea se completa por medio de la Dirección Nacional de Derechos Humanos del Ministerio, con una política muy amplia de difusión y distribución del material hallado. En la tarea de análisis y puesta a disposición del público en general es posible hablar de un auténtico tiempo récord en la digitalización de información altamente valiosa[6].

La decisión de conducir políticamente a las fuerzas armadas no supuso ninguna transacción respecto del pasado y sus responsabilidades con el terrorismo de estado. Puede afirmarse que los tres últimos gobiernos fueron los que lograron concretar un plan de gobierno político del sector sin condicionalidades en relación con las consecuencias que sobre los responsables tenga el proceso de enjuiciamiento abierto luego de la anulación de la leyes de impunidad que, es importante recordarlo, formaron parte de las extorsiones militares de otros tiempos. Podría afirmarse, a la luz de los resultados y comparativamente, que la ausencia de transacciones que pudieran asociarse, al menos indirectamente, con la idea de impunidad, y su contrapartida en una política activa de compromiso del sector defensa con el proceso más general de memoria, verdad y justicia, ha sido uno de los apoyos centrales para que el gobierno político y el fortalecimiento de la conducción civil fueran una realidad en la Argentina[7].

Dicho de otro modo, los gobiernos que no pactaron ni se ajustaron a las condiciones que el sector militar les ponía fueron los únicos que lograron marcar diferencias en cuanto a la existencia de genuino gobierno político, superando la mera formalidad o la gestoría de intereses militares como aspectos sobresalientes del rol que durante muchos años tuvieron los ministros de dicha cartera.

2. Defensa y políticas públicas. Una agenda en expansión

A lo que arriba describimos como primera etapa, concentrada en la construcción y ejercicio efectivo de las capacidades de gobierno político para la modernización institucional democrática asociada a la responsabilidad primaria de las fuerzas armadas, le sigue ahora un momento de expansión de la agenda sectorial sustentado, por un lado, en la reasunción de una agenda sectorial propia y postergada explícitamente como parte de la matriz neoliberal[8]. Tal es el caso de las políticas de investigación, desarrollo y producción del sector. Apoyado, por otro, en una retórica que a fuerza de señalar la necesidad de ampliar la comprensión de la defensa como mucho más que lo estrictamente militar, ha ampliado los ámbitos de intervención mediante tareas que algunos consideran complementarias y otros ajenas, si no vedadas, a las fuerzas armadas bajo las definiciones tradicionales de la legislación vigente y sus interpretaciones. Así, se trata de in-

tervenciones que se sustentan en una noción de defensa que excede al rol militar pero se ejecutan mediante dicho instrumento.

Si volvemos sobre los discursos que la presidenta, en su carácter de comandante en jefa de las fuerzas armadas, pronunciara anualmente ante ellas durante el periodo 2008-2013[9], encontraremos dos momentos bien definidos.

El primero de ellos, en 2008, fue un repaso sobre los logros de la gestión del gobierno que la precedió, con consideraciones mínimas de cara a lo que entendía debería ser el futuro de las fuerzas armadas. El discurso se centró en remarcar la perspectiva de derechos humanos tanto en relación con los hechos cometidos durante la vigencia del terrorismo de estado como con la perspectiva hacia el interior de las fuerzas armadas bajo lo que por entonces se denominaba corrientemente políticas de construcción de ciudadanía militar; en el proceso de modernización institucional mediante la exaltación del trabajo en el área de educación; para subrayar, finalmente, el desempeño en misiones internacionales de mantenimiento de la paz.

A partir del año siguiente, 2009, la cuestión de la conducción política fue perdiendo espacio, y progresivamente se va instalando la interacción sectorial de las fuerzas armadas definidas como instrumento de la política de defensa. Se plantea entonces la recuperación mencionada de la agenda propia postergada, a lo que se suma una sucesiva convocatoria discursiva a la intervención articulada con otras áreas de gobierno, siendo salud, ciencia, tecnología, planificación, infraestructura, inclusión social y seguridad los principales asuntos.

Decíamos que institucionalmente esto permite ver los dos momentos como etapas más o menos concentradas en el carácter primario o complementario de las funciones normativamente reconocidas a las fuerzas armadas. La definición de una política militar aprobada por medio del decreto del poder ejecutivo nacional 1.714 de 2009, enfatizó el carácter defensivo respecto de ataques de terceros estados, en línea con el artículo 23 del decreto reglamentario de la ley de defensa, y define como misión primaria de las tres fuerzas: "alistar, adiestrar y sostener los medios puestos a su disposición a efectos de garantizar su eficaz y eficiente empleo en el marco del accionar conjunto del Instrumento Militar de la Defensa Nacional (IMDN)".

A partir de 2012 las fuerzas armadas comienzan a desarrollar tareas con despliegue operativo con mayor frecuencia en el territorio nacional, intervenciones relacionadas con otras políticas sectoriales, como, por ejemplo, el operativo Fortín en el marco del operativo Escudo Norte, conjuntamente con el Ministerio de Seguridad de la Nación[10], o el rol protagónico asumido en la ejecución de políticas sociales, con lo que se comienza a rutinizar el uso de las fuerzas armadas bajo la noción de "apoyo a la comunidad".

Así, con el cambio de autoridad ministerial en junio de 2013, se retoma la impronta de la conducción política, con un énfasis basado no solo en el peso político del nuevo ministro, sino también en la ampliación de las competencias sectoriales, formalizada en una estructura organizativa mediante la cual se dispuso la creación de dos nuevas secretarías: una dedicada al desarrollo industrial y la innovación tecnológica, y la otra a la coordinación militar para la asistencia en emergencias (decreto 636 de 2013, modificatorio de la estructura del Ministerio de Defensa).

Estos son, sintéticamente y en ese orden, los fundamentos del decreto modificatorio de la estructura del Ministerio: 1) profundización de políticas orientadas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y atender distintas demandas sociales; 2) importancia de mejorar la capacidad en la atención a emergencias; 3) necesidades de potenciar el desarrollo de las industrias militares así como de la ciencia, la tecnología y la producción para la defensa.

Tanto en la política industrial, de investigación y tecnológica, como con el área de emergencias, se venía trabajando con anterioridad[11], pero aquí se consolidan como áreas políticas específicas que van dando cuerpo a las orientaciones

discursivas a las que hacíamos referencia más arriba, ahora con condiciones institucionales y políticas para su desarrollo.

Estos objetivos aparecen expresamente relacionados con lo dispuesto en el artículo 2°, segundo párrafo, de la ley 23.554, cuya generalidad invocada aisladamente permite vincular con la defensa cualquier política pública estatal[12].

2.1. La recuperación de la agenda sectorial en materia de desarrollo, investigación y producción en defensa

Mediante la creación de la Secretaría de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa, se concentró en una única área todo un conjunto de políticas específicas, a las que suman las de administración logística y presupuestal, y cuyas misiones pueden resumirse así: 1) administrar los recursos productivos de empresas y todo ente de producción o servicio de la jurisdicción; 2) desarrollar programas y políticas de producción para la defensa; 3) controlar la gestión de sociedades y empresas del sector con participación del Ministerio en instancias de decisión; 4) aprobar el plan de inversiones definidas para lograr metas del Plan de capacidades militares y entenderse con el diseño del propio plan, aplicar y coordinar el sistema de inversiones para la defensa (Sigid); 5) determinar políticas logísticas del instrumento militar; 6) entenderse con los procesos relacionados con la importación de material bélico; 7) controlar políticas asociadas a bienes inmuebles e infraestructura; 8) formular, aprobar y supervisar acciones en materia de desarrollo de investigaciones, cuyos recursos financieros también administra; 9) supervisar la gestión de los institutos vinculados a la meteorología, los servicios hídricos y geográficos; 10) supervisar la gestión del instituto de servicio de pagos de retiros y pensiones, entre muchas otras funciones.

En lo que constituye la mayor innovación del nuevo escenario[13] en cuanto a la política de producción, las líneas de acción se estructuran alrededor la conformación del "Polo industrial-tecnológico", que nuclea capacidades industriales navales, la dirección de fabricaciones militares, la Fábrica Argentina de Aviones (Fadea) y los organismos de investigación e innovación científica y técnica, tales como el Servicio de Hidrografía, el Servicio Meteorológico junto al Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa (Citedef) y el Instituto Geográfico Nacional (IGN). Hasta hace pocos años, varias de estas áreas dependían de las distintas fuerzas, y otras estaban en manos privadas o habían sido transferidas a otras áreas de gobierno. Además de las características propias del proceso institucional en el ámbito de la defensa, estas líneas de acción dan cuenta del alineamiento de la política sectorial con el modelo productivo que se impulsa como política del gobierno desde hace más de diez años, promoviéndose además una articulación inteligente con las demandas de otros sectores del estado.

En ese sentido conviene destacar el convenio suscrito recientemente con la Secretaría de Transporte, para que Fabricaciones Militares produzca cuatrocientos nuevos vagones, una de las medidas centrales de la política que en materia de transporte viene adelantando el gobierno argentino desde 2013. Medida que se inscribe en una línea de trabajo específica en materia ferroviaria iniciada ese año con el relevamiento y la evaluación de las capacidades disponibles para la actividad industrial ferroviaria, en cuyo marco se desarrolló un prototipo completo de ingeniería propia. Todo este proceso supuso la reutilización de recursos disponibles en la Dirección Nacional de Fabricaciones Militares que habían sido desmantelados o dejados de usar. Este convenio con la Secretaría de Transporte de la nación supone un salto cualitativo en relación con el montaje de una línea de producción en condiciones de satisfacer una demanda de las dimensiones señaladas.

En la misma línea se inscribe la articulación con el Ministerio de Seguridad de la nación para la fabricación de chalecos antibalas para pertrecho del personal policial y de las fuerzas de se-

guridad que dependen de él. A lo que se suman convenios, también con dicho ministerio, para la provisión de municiones, convenios que involucran un total de $10'4824.126, equivalentes a cerca de un millón de dólares de hoy. Finalmente, en relación con políticas de desarrollo científico y tecnológico, es importante destacar el desarrollo incipiente de medidas en materia de ciberdefensa, siendo particularmente relevante la puesta en funciones de un Centro de Operaciones de Seguridad para redes informáticas, destinado sobre todo a desarrollar herramientas eficaces en la materia. Esto, como veremos, es además uno de los principales puntos en la agenda de relaciones internacionales, en particular las de carácter regional.

Por último, con la creación de una secretaría específica se expidieron normas para regular los términos de las intervenciones así como las formas de reorganización y despliegue de los recursos de la defensa, a efectos de su integración en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, mediante el cual se despliega la política de atención de emergencias y catástrofes[14].

Las primeras medidas adoptadas tuvieron que ver con la reorganización y especialización de recursos, como la directiva 3 de 2014, que dispuso la creación de trece unidades militares de respuesta a emergencias, distribuidas en todo el país para la atención de inundaciones, sismos, cortes de energía, aludes, incendios, etcétera. Con ellas se reforzaron las acciones de capacitación en materia de atención a incendios forestales. Se trabajó asimismo en la identificación de los organismos que puedan poseer o generar información útil para situaciones de emergencia o amenaza, orientado también a la generación de alertas tempranas.

Entre el segundo semestre de 2013 y el primer trimestre de 2014 las intervenciones en materia de atención de emergencias han obedecido a acontecimientos de distinta naturaleza, algunas catástrofes o emergencias naturales y otras, producto de emergencias derivadas del déficit en el funcionamiento de los servicios públicos de electricidad o explosiones por fugas de gas, entre otras. Estas intervenciones han comprometido principalmente al Ejército argentino, aun cuando el despliegue de recursos humanos es marginal, puesto que en catorce intervenciones solo participaron trescientas veintiocho personas pertenecientes a las fuerzas armadas, menos de 1% de los recursos humanos pertenecientes al Ejército, constituyendo los aportes principales recursos logísticos, de movilidad, comunicación y sanitarios.

2.2. El "apoyo a la comunidad": nuevos escenarios de intervención, nuevas tensiones

A lo anterior se han sumado, los últimos tiempos, intervenciones que, bajo la denominación de "apoyo a la comunidad"[15], son diferentes de las que se desarrollan en contextos de emergencia: así, por ejemplo, intervenciones de carácter sanitario, como vacunaciones o jornadas de medicina preventiva, desarrollo de obras de infraestructura o participación en jornadas interministeriales, y que constituyen el aspecto más novedoso de esta nueva etapa.

Hasta 2011 el Ministerio de Defensa ni siquiera formaba parte del Consejo Coordinador de Políticas Sociales, políticas que todavía hoy no figuran en su integración formal. Sin embargo, en 2012 se decidió su participación, junto con otros ministerios, en el marco del Plan de abordaje territorial AHÍ[16], que comanda dicho Consejo, asignándole el mismo protagonismo que a los demás ministerios, tanto así que tuvo a su cargo la coordinación general del despliegue del estado nacional en una villa de emergencia del conurbano bonaerense.

Estas intervenciones son las que últimamente han generado cierta discusión, menor aún, por cierto, acerca de hasta qué punto son actividades encuadradas como funciones complementarias conforme el marco normativo vigente o si, más bien, amplían los ámbitos de intervención, pretendidamente apoyados en una relación de

mayor convergencia de intereses entre las autoridades políticas y el instrumento militar. Lo cual lleva a señalar también la importancia de considerar en el debate si se trata de una convergencia coyuntural o de un activo consolidado que marca definitivamente un nuevo estatus de relaciones con las fuerzas armadas y, con ello, un nuevo rol.

En efecto, como vimos, la etapa de construcción y consolidación de las capacidades de gobierno político tuvo entre sus notas distintivas la sujeción a sus funciones primarias y el límite a intervenciones que pudieran forzar los márgenes normativos. Tal como se ha señalado para otros países, quizá se esté ante un escenario de convergencia que algunos celebran y otros consideran hace perder de vista que la perennidad del gobierno político y su eficacia radican en la profesionalización y restricción del uso del instrumento militar, evitando distorsiones políticas.

3. La política de defensa regional

En 2007 en el Ministerio de Defensa se creó, por primera vez, una Secretaría de Relaciones Internacionales para la Defensa. Hasta entonces todo lo atinente a la política exterior del sector transitaba entre la autonomía militar completa y la intervención restringida del Ministerio de Relaciones Exteriores, en todo caso con una alta relegación de la conducción ministerial. Como parte central del alineamiento de las políticas del sector con la política exterior en su conjunto, urgía la necesidad de promover también su capacidad política como articulador de componentes estratégicos en la materia.

Se definieron entonces los siguientes objetivos específicos: 1) la promoción y consolidación de América del Sur como zona de paz; 2) el desarrollo progresivo de un subsistema regional de defensa; 3) la contribución a esfuerzos internacionales para el mantenimiento de la paz, que incluye alineamiento con lineamientos del sistema internacional de derechos humanos, en orden a la política de no proliferación de material bélico-sensitivo, incluyendo lo atinente a la actividad nuclear; 4) el desarrollo de políticas de articulación y colaboración regional como parte del proceso de integración regional, mediante convenios bilaterales, programas de cooperación en defensa en amplitud de materias y niveles; 5) la conformación de fuerzas combinadas; 6) el rol proactivo en el desarrollo de una institucionalidad regional para la defensa en el ámbito de la Unasur (Unión de Naciones Suramericanas); 7) la continuidad en la política de contribución con operaciones internacionales para el mantenimiento de la paz.

Así, basada en el reconocimiento del altísimo nivel de interdependencia actual en materia de seguridad internacional y en la primacía de los bloques de naciones[17], más que de las individualidades, como posibles nuevas hegemonías, la política de relaciones internacionales en materia de defensa privilegió también las instancias de articulación –multilateralidad e integralidad en el abordaje– como formas indispensables de relación regional y, específicamente, subregional, en el entendido de que: "más que sobreestimar el ascenso individual de las potencias de segundo orden (…) deberían ponderarse sus capacidades para articular estrategias con otros estados"[18].

Un verdadero mojón en ese proceso fue la conformación, en 2008, del Consejo Sudamericano de Defensa (CDS) en el ámbito de la Unasur, cuyos objetivos traducen casi literalmente los lineamientos que la Argentina se había fijado al momento de desarrollar un área específica para la gestión de las relaciones internacionales en la materia: la consolidación de América del Sur como zona de paz democráticamente sustentable, la construcción de herramientas para un subsistema de defensa de carácter regional, basado en las prioridades estratégicas consideradas en el ámbito regional sin perder independencia para atender las prioridades locales, así como el establecimiento de acciones sostenidas en materia de cooperación para la defensa.

En relación con estos objetivos, el último año de gestión ha mostrado resultados que dan cuen-

ta de la revigorización de la política internacional y la interacción regional, además de haber coincidido con la presidencia *pro tempore* del CDS, en tres niveles: 1) el mantenimiento y la profundización de las líneas y ámbitos de cooperación ya fijados en el marco de iniciativas bilaterales; 2) la expansión dinámica de las agendas, como lo ilustra el interés creciente de Argentina en cuestiones atinentes a la relación entre soberanía, defensa y recursos naturales, cuestión en la que países como Brasil o Ecuador son pioneros, o la articulación incipiente en materia de industria para la defensa; y 3) el mantenimiento de una presencia protagónica en el ámbito de las operaciones internacionales para el mantenimiento de la paz, concretamente en Haití.

Estas líneas de trabajo guardan relación estricta con los sucesivos planes de acción del CDS, que en su edición de 2014, ratificada en febrero en Paramaribo (I declaración de Paramaribo)[19], enfatizó en los ejes de ciberdefensa y protección de recursos naturales.

Ambas cuestiones están estrechamente relacionadas, puesto que el desarrollo de capacidades locales y regionales en materia de ciberdefensa, como un esfuerzo dirigido a extremar capacidades preventivas y defensivas frente a las amenazas provenientes del mundo cibernético –las actividades de espionaje de público conocimiento sobre gobiernos de la región evidencian la urgencia–, es puesto explícitamente en relación directa con otros objetivos estratégicos, vinculados a la preservación de la integridad territorial y a la protección de los recursos naturales también en ambas dimensiones[20].

El énfasis en las tareas vinculadas a la protección de recursos naturales y a la ciberdefensa llega entonces de la mano de los lineamientos estratégicos acordados en el ámbito regional y adquiere un protagonismo explícito durante el último año de gestión. En septiembre de 2013, el ministro de Defensa Agustín Rossi dijo:

> Nuestro continente, es depositario de todas las cuestiones que el mundo va a discutir en las próximas décadas: tenemos alimento, agua dulce, minerales, hidrocarburos. No pararnos como países y como líderes sería una equivocación en la cual la historia nos juzgaría. Estoy convencido, y nuestra presidenta también lo ha dicho en muchas oportunidades, para nosotros en el cuidado de los recursos naturales y la correcta explotación sustentable de esos recursos, no solamente está el crecimiento de nuestros países y de nuestra región, sino también está íntimamente ligado a la aventura de nuestros pueblos[21].

En materia de cooperación bilateral, la relación con Brasil sigue siendo fundamental, mediante relaciones asociadas a la agenda de la Unasur, el desarrollo conjunto de un sistema sudamericano de monitoreo y vigilancia de áreas especiales, también en relación directa con la protección de recursos naturales y minerales estratégicos[22]. La cooperación bilateral entre ambos países se ha reforzado también en todo lo relacionado con medidas de confianza mutua, entre otras: 1) el desarrollo del proyecto de avión carguero KC-390; 2) los ejercicios combinados entre las distintas armas; 3) la cooperación Antártica; y 4) mesas de trabajo bilaterales sobre agendas pactadas en función de los distintos niveles de desarrollo de las distintas políticas. Por ejemplo, Brasil ha solicitado apoyo en materia de políticas para género en función del grado de avance que ostentan en Argentina, y con ellos se coordinan intercambios en materia de ciberdefensa.

En igual pie de importancia, Argentina mantiene acuerdos de cooperación con prácticamente todos los países de Latinoamérica, que se formalizan en acuerdos marco, mesas bilaterales de trabajo y comisiones permanentes con finalidades específicas. En el caso de Chile, el 23 de agosto se produjo la V reunión binacional de ministros de Chile y Argentina, que dio muestras concretas del nivel de cooperación creciente y sostenido entre ambos países y contribuyó a reforzar compromisos e intervenciones que llevan más de un lustro, tales como el funcionamiento de la Fuerza de Paz Combinada Cruz del Sur, Fuerza de Paz conjunta a la que debe sumársele la actuación conjunta de la Compañía de Ingenieros Argentino-Peruana "D. José de San Martín".

Volviendo al ámbito de la Unasur, en el transcurso de 2013 Argentina culminó la elaboración de la Escuela Sudamericana de Defensa (Esude)[23], propuesta con Brasil y Ecuador, en relación de complementariedad con el Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa que la precedió, y se han mantenido ejercicios combinados e intervenciones conjuntas. En operaciones de paz y entrenamiento, una medida de suma importancia ha sido el impulso del Centro Argentino Conjunto para la Capacitación en Operaciones de Mantenimiento de la Paz (Caecopaz), como centro regular de entrenamiento de carácter regional.

Se continuaron además las acciones coordinadas regionalmente en el marco del proyecto de desarrollo del Avión de Entrenamiento Básico Sudamericano (Unasur I), cuyo prototipo se prevé esté entre noviembre de 2013 y diciembre de 2016, con un primer vuelo, todo ello en la fase de desarrollo, para diciembre de 2015. En 2016 se prevé estar en condiciones de fabricarlo en serie. El pasado mes de enero tuvo lugar la primera reunión presencial de validación de requerimientos técnicos y logísticos[24].

4. Algunas conclusiones. Entre la profundización de los cambios y las tensiones frente a la extensión en el uso de los recursos militares. Los debates por venir

Hasta aquí es posible señalar que en sus aspectos principales: centralidad de la perspectiva de derechos humanos en materia de gobierno político de las fuerzas armadas, desarrollo de una agenda innovadora en materia de industria y tecnología para la defensa y los términos de las relaciones internacionales, así como la opción prioritaria por la articulación regional, la política de defensa nacional muestra la afirmación de lo que desde 2005 en adelante han sido sus ejes básicos. Aspectos que tienen relación directa, además, con las líneas centrales del proceso de gobierno en su conjunto.

Se trata de tres líneas de acción que guardan estrecha relación con aspectos clave de políticas estructurales del gobierno en relación con el desarrollo productivo, la política exterior y el fortalecimiento del sistema democrático. En este sentido, es posible decir que el proceso atravesado por la Argentina ha reducido la brecha existente durante las primeras décadas de democracia entre el ámbito militar y el resto de la institucionalidad estatal.

La retórica actual y la expansión del instrumento militar en su relación con la atención de otras políticas públicas, particularmente las que surgen de la invocación del esfuerzo por reducir desigualdades sociales y generar mayor inclusión, que en el último año se han materializado como políticas de "relaciones con la comunidad" como las que implican algún grado de relación con la seguridad interior, resultan novedosas en relación con los cinco años previos de gestión[25] y no están exentas de objeciones.

En efecto, de la mano de la mayor convergencia de intereses a la que aludimos, los recursos militares se han usado más intensamente como forma de contribución del sector defensa a otras áreas de gobierno, las mismas respecto de las cuales en otros momentos se ha prescindido, reivindicando esa prescindencia como parte esencial del ajuste democrático de las fuerzas armadas y su rol en el proceso democrático.

Las objeciones derivadas de posibles vulneraciones a los límites impuestos por la normativa vigente en relación con sus misiones y funciones (leyes 23.554 y 24.059), indican que, más allá del resultado del debate normativo y del alcance o no del marco actual para amparar las intervenciones que se vienen desarrollando bajo la noción de tareas complementarias, resulta casi obligatorio plantearse políticamente muchos otros debates. Entre otros, podemos identificar cuestiones tales como: 1) cuánto de lo conseguido en materia de efectivo gobierno político es condición de posibilidad para un nuevo modo de relación que incluye una flexibilización en los roles asignados a las fuerzas armadas, en particular en lo atinente

a su despliegue operativo en el propio territorio, o si, por el contrario, esa flexibilización en el uso del instrumento militar conlleva necesariamente riesgos en relación con la perennidad institucional de esa capacidad de gobierno; 2) si esa flexibilización en el uso del recurso militar en un país que carece de hipótesis de conflicto aunque no de disputas por la soberanía territorial, no está dando cuenta de la necesidad de repensar el rol de las fuerzas armadas, cuya configuración y asignaciones están signadas ineludiblemente por la experiencia histórica como factor de desestabilización democrática, con intervenciones que han ido de la desestabilización tutelar a la supresión de la soberanía popular. En este punto entiendo que el debate reducido a la literalidad normativa está pasando por alto dimensiones ineludibles en la discusión, que obligan a diferenciar circunstancias y agendas muy disímiles; 3) la tensión más fuerte en cuanto a las intervenciones vinculadas con la política de seguridad interior[26], no es tanta en relación con otras intervenciones, como las derivadas del desarrollo incipiente de políticas asociadas a la preservación de los recursos naturales. ¿No se trata, sin embargo, del mismo debate acerca del rol de las fuerzas armadas en tiempos de paz?

En efecto, la crítica planteada por algunos actores a lo que consideran como un corrimiento hacia la doctrina de las nuevas amenazas cuando se advierte la participación más o menos directa de recursos militares como rutina en materia de seguridad, no aparece tan de inmediato cuando se trabaja en la agenda estratégica de los recursos naturales y el sector defensa. Con lo cual quiero señalar que el cambio de roles es incipiente en distintos escenarios y tiene diferentes niveles de legitimidad. En algunos casos, por razones que tienen que ver con el proceso histórico y que son reconocidas como riesgos latentes para la democracia e incluso la soberanía, como por ejemplo, en el caso del uso de las fuerzas armadas en tareas asociadas a las políticas contra el delito, y en otros, como en el de los desafíos de la defensa estratégica de los recursos naturales, es claro que se trata de una nueva agenda en la que tiene gran peso la dinámica de las relaciones internacionales, inescindibles de los procesos locales.

En este punto, el debate sobre los nuevos roles es necesario también para discutir sus condiciones de legitimidad e institucionalización como activo del proceso de profundización democrática. En mi opinión, así como la revisión debe conducir a mantener explícitamente vedado el rol en materias como la seguridad interior, persistir en una definición del rol a la luz de una institucionalidad que se gestó en tres décadas y estuvo centrada en los problemas y las urgencias de la transición democrática, es funcional a la degradación de lo conseguido hasta aquí en materia de gobierno político. Algunas de esas cuestiones son vitales y están vigentes, pero el rol integral de estas fuerzas armadas debe ser, como mínimo, debatido explícitamente.

A lo cual debe sumarse un debate profundo sobre el protagonismo y la centralidad de una perspectiva de la defensa concebida más ampliamente, como parte de la configuración general de políticas y su gravitación en la racionalidad política de este momento de la democracia en Argentina y, con ello, el rol específico del instrumento militar.

Bibliografía

Amorim, Celso. 2014. "Discurso del Sr. Ministro de la República Federativa de Brasil, Bs As, 13 de septiembre de 2013". *Documentos de Trabajo.* 8. Publicación de la Escuela de Defensa Nacional, Ministerio de Defensa de la Nación.

Arduino, Ileana. 2014. "Gobierno nacional, seguridad y articulación federal en Argentina, 2011- 2013", páginas 17-38 de este volumen.

Arduino, Ileana. 2007. "Políticas públicas, derechos humanos y fuerzas armadas. Elementos para la discusión". *Revista de la Defensa Nacional.* Publicación del Ministerio de Defensa de la República Argentina. Buenos Aires.

Badaró, Máximo. 2009. *Militares o ciudadanos. La formación de los oficiales del Ejército Argentino.* Prometeo Libros. Buenos Aires.

I Declaración de Paramaribo del Consejo Sudamericano de Defensa. Disponible en www.unasur.org

"Discurso del ministro Rossi con motivo de la visita oficial del ministro de Defensa de Brasil D. Celso Amorim en septiembre de 2013 a la República Argentina".

Gastaldi, Sol. 2014. "Repensando modelos de control civil para las democracias latinoamericanas. Un aporte desde la teoría de la agencia". *Documentos de Trabajo*. 11. Publicación de la Escuela de Defensa Nacional, Ministerio de Defensa de la Nación. Buenos Aires.

"Informe de gestión 2013 del Ministerio de Defensa de la Nación".

"Informe del señor jefe de Gabinete de Ministros al honorable Senado de la nación", marzo de 2014.

Ministerio de Defensa de la Nación, República Argentina. 2011. *Libro blanco de la defensa, Argentina*. Ministerio de Defensa de la Nación, República Argentina. Buenos Aires.

Monserrat, X. 2014. "Periodo de auge y desmantelamiento de la industria militar argentina". *Documento de Trabajo*. 17. Publicación de la Escuela de Defensa Nacional (Edena) y el Ministerio de Defensa de la Nación.

Ugarte, José Manuel. 2011. "La política de defensa argentina durante 2010: consolidación del rumbo y problemas pendientes". En Hans Mathieu y Catalina Niño (eds.). *Anuario de Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Fundación Fiedrich Ebert. Bogotá.

Notas

1 El periodo de gestión 2011-2012 se caracterizó por cierta inercia respecto de políticas de defensa definidas en la gestión anterior. El área debió enfrentar conflictos importantes, tales como la incautación de la fragata Libertad en jurisdicción africana, o deficiencias en la campaña antártica, entre otras cuestiones que opacaron la esa gestión, y en algunas cuestiones la gestión se consideró un retroceso respecto de la anterior.

2 Precedida de otras medidas tomadas inmediatamente, como asignar a la figura presidencial el rol de comandante en jefe de las fuerzas armadas, que hasta entonces ostentaban ellas, la modificación de reglas básicas del sistema de justicia militar para evitar el juzgamiento en esa jurisdicción de los delitos cometidos durante la vigencia el terrorismo de estado, entre otros.

3 Véase al respecto el *Libro blanco para la defensa*. Edición 2010, a la fecha, julio de 2014, se encontraban en pleno desarrollo los trabajos preparatorios de la nueva edición.

4 Que se decidió apenas iniciado el gobierno del presidente Kirchner en 2003, mediante su previsión en la estructura. Sin embargo, las autoridades solo se nombraron en la gestión de Nilda Garré como ministra, y se puso en funcionamiento la política, formalizada en el decreto 788 de 2007.

5 El punto excede largamente las posibilidades de este trabajo. Algunas reflexiones indispensables sobre la identidad militar en democracia pueden verse en Badaró, 2009: 330 y ss.

6 http://www.archivosabiertos.com/ es el sitio donde está disponible toda la información, de altísimo valor histórico y judicial en el contexto local y regional.

7 Sobre las definiciones básicas de proceso, véase Arduino, 2007: 154 y ss.

8 "La continua disminución en la producción y la discontinuidad en los planes estratégicos fueron tornando estructuralmente ineficientes a la gran mayoría de las fábricas. Las leyes 23.696/89 (reforma del estado), 23.697/89 (emergencia económica) y 24.045/91 (entidades sujetas a privatización en el ámbito del Ministerio de Defensa) crearon el marco propicio para dar lugar al proceso de fusiones, desactivación, privatización (…)". Se ha señalado, entre muchos otros efectos de este proceso, que "el ámbito de la defensa nacional perdió su principal proveedor de efectos militares (…) de un total de catorce plantas propias y otras tantas en las cuales la Dirección Nacional de Fabricaciones Militares tenía participación accionaria, en veinte años pasó a tener sólo cuatro fábricas bajo su dependencia". Véanse más precisiones en el *Libro blanco de la defensa*: 267.

9 Disponibles en www.presidencia.gov.ar

10 Véase al respecto, en esta misma publicación, Ileana Arduino. "Gobierno nacional, seguridad y articulación federal en Argentina, 2011-2013", páginas 17 a 38 de este libro.

11 En Monserrat (2008: 10-11) puede verse una buena síntesis del periodo que se inicia con el decreto 1.709 de 2007, que formaliza el primer Ciclo de planeamiento y se desarrolla durante la gestión de la ministra Garré. Disponible en http://www.edena.mindef.gob.ar/docs/DOCN17.pdf. En cuanto a los proyectos desarrollados, véase Ugarte, 2011: 12-14.

12 Dice la norma: "La defensa nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las fuerzas armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes".

13 Las competencias presupuestarias y logísticas estaban ya establecidas con el mismo rango orgánico en una Secretaría preexistente, cuyas competencias fueron asumidas por esta estructura. Más detalles en Ugarte, 2011.

14 El sistema depende del Ministerio de Seguridad de la nación, encargado de requerir la intervención de los recursos militares.

15 No están reguladas como competencia específica de la Secretaría ni mencionadas en la normativa vigente.

16 Es un Plan que se lleva adelante en seis barrios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en dieciséis de la provincia de Buenos Aires, cuyo propósito principal es la inclusión social y el fortalecimiento en materia de acceso a derechos mediante la promoción de organización social territorial, articulando, mediante mesas de gestión, la ejecución de políticas públicas con perspectiva multiagencial.

17 Además de la Unasur, en el ámbito regional y con distintos alcances y objetivos existen el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba), la Comunidad Andina (CAN), la Comunidad del Caribe (Caricom: Caribbean Community) y el Sistema de la Integración Centroamericana (Sica), por mencionar los mecanismos que funcionan con íntegra participación a escala regional. A lo que deberíamos sumar además de las mutaciones relacionadas con el crecimiento de estos espacios, en constante ampliación, los impactos de otros bloques que se integran con países extrarregionales, que van aumentando su protagonismo en la región, como en el caso de los Brics: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

18 Véase, *Libro blanco de la defensa*: 23.

19 Disponible en http://docs.unasursg.org/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/023e75ad-f723-4e73-9cc5-105ad2d40b0d/UNASUR-CS-DFS-DEC-14-0001.pdf

20 Ver al respecto los puntos 8° y 9°.c de la Declaración de Paramaribo.

21 "Discurso del ministro Agustín Rossi con motivo de la visita oficial del ministro de Defensa de Brasil D. Celso Amorim en septiembre de 2013 a la República Argentina".

22 Sobre la mirada coincidente respecto de la importancia del asunto, véase Celso Amorim, "Discurso del Sr. Ministro de la República Federativa de Brasil, Bs As, 13 de septiembre de 2013". Publicado en *Documentos de Trabajo*. 8. Publicación de la Escuela de Defensa Nacional, Ministerio de Defensa de la Nación, 2014: 14. Allí califica esto como nuevas amenazas.

23 Creada formalmente en la reunión del CDS en Surinam, febrero de 2014.

24 Véase, "Informe del señor jefe de Gabinete de Ministros al honorable Senado de la nación", marzo de 2014.

25 La ministra Garré, que ocupó sucesivamente las carteras de Defensa y Seguridad, fue al mismo tiempo la impulsora del operativo Escudo Norte, en cuyo ámbito las fuerzas armadas despliegan recursos humanos y logísticos, y siempre ha sido una defensora irrestricta de la restricción absoluta de intervención de estas en asuntos de la seguridad interior. Entendiendo ella que el operativo Escudo Norte no confronta con esa restricción.

26 Desde una perspectiva de derechos humanos es necesario decir que el ámbito del sistema interamericano ha fijado explícitamente la incompatibilidad entre el uso de recursos militares y la tutela adecuada de la convención de San José de Costa Rica, lo que sustenta más aún las limitaciones fijadas por la normativa local.

Políticas de seguridad ciudadana y justicia penal en Bolivia

Ramiro Orias A.

1. Antecedentes

En los últimos años, en Bolivia se evidenció un aumento de los hechos delictivos: entre 2005 y 2011 las denuncias registradas por la policía se incrementaron 70%[1]. El fenómeno delictivo es uno de los asuntos cotidianos de las agendas de los medios de comunicación. De alguna manera, todas las personas se sienten víctimas o potenciales víctimas de infracciones penales, lo que genera una creciente sensación de inseguridad ciudadana.

Una encuesta realizada por el Observatorio La Paz cómo Vamos (Observatorio Ciudadano La Paz cómo Vamos, 2011) revela que en 2011 la principal preocupación de los paceños era la seguridad (57%), quienes en un 81% manifestaban también que la ciudad es un lugar inseguro para vivir; además, 86% expresaba que no estaban satisfechos con la protección policial en la ciudad sede de gobierno. En 2012 la percepción de inseguridad se incrementó en 10 puntos, al pasar a 67%, siendo la delincuencia el principal problema de La Paz, mientras que 84% señaló su insatisfacción con los servicios de protección policial (Observatorio Ciudadano La Paz cómo Vamos, 2012).

El estado de inseguridad creciente que refleja la opinión pública paceña concuerda con una tendencia nacional, según la cual la seguridad se ha convertido en una de las principales preocupaciones de los bolivianos. Lo que confirman los datos de la encuesta Lapop 2012 (Lapop, 2012), que entre sus hallazgos señala:

> El porcentaje de personas que identifican a la delincuencia como el principal problema del país ha crecido significativamente los últimos años. Mientras que hace cuatro años menos del 1% de la población boliviana identificaba a la delincuencia como el problema principal del país, hoy esta cifra llega casi al 12%.

Según los resultados del *Latinobarómetro* 2011 (Latinobarómetro, 2011), en la mayoría de los países de la región la delincuencia se ha convertido en el principal problema. En Bolivia, sin embargo, este factor no aparece en la lista de los

cinco problemas más importantes del país. Según los datos de este estudio de opinión regional, si bien el indicador subió de 1% a 5% entre 2008 y 2011, para los bolivianos los problemas principales del país aún tienen que ver más con la economía, el desempleo, la corrupción y la pobreza.

Ambas encuestas concuerdan también en que los problemas de seguridad están ocultos, ya que a la vez reflejan altas tasas de victimización. Conforme a la serie de datos recolectada por Lapop, en 2006 el índice de victimización tenía una tasa de 17% (Lapop, 2006), mientras que a 2012 la victimización individual por delincuencia había tenido un incremento sostenido, llegando al 28%.

Esta tendencia coincide con los datos de *Latinobarómetro 2011*, que presenta una tasa de victimización del 30%, y con la Encuesta de Victimización del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana, que muestra, de manera más pronunciada, que en 2011 la percepción de victimización llegaba a 43,6% (Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana, Ministerio de Gobierno, 2012).

Por otra parte, según la Encuesta de Lapop de 2012, la percepción de inseguridad ciudadana en Bolivia muestra un leve descenso de cuatro puntos, del 48,7% al 44,8%. Paradójicamente constatamos que mientras existen tasas altas de victimización, la preocupación por la inseguridad ciudadana muestra más bien variaciones moderadas. Al parecer, la percepción de gravedad de la delincuencia, en tanto problema de política pública, es independiente de las tasas de victimización: se ven brechas entre los porcentajes de población que declara haber sido víctima del delito y la proporción que señala a la delincuencia como el problema más grave del país.

En esta incongruencia parece haber influido la convivencia de distintos tipos de realidades: la que existe en la vida diaria y la que se ve reflejada en los medios de comunicación. La correlación entre victimización e inseguridad es más estrecha en países con mejores indicadores de progreso social y económico, mientras que en países como Bolivia, donde persisten altas brechas sociales y necesidades económicas insatisfechas, estos factores estructurales ocupan el centro de las problemáticas nacionales. En consecuencia, podría pensarse también que hay una suerte de resignación social frente al problema: en su vida diaria la gente se habitúa y convive con el riesgo de ser víctima del delito.

Otro dato importante tiene que ver con la relación entre los índices de inseguridad y el apoyo al estado de derecho. El estudio de Lapop (2012) muestra que las víctimas de la delincuencia están más dispuestas a aprobar que los ciudadanos hagan justicia por mano propia cuando el estado no castiga a los criminales (Lapop, 2012: 142). Es más, el estudio muestra que cerca de 47% de los encuestados piensan que para combatir el delito la policía y las autoridades pueden actuar por encima de la ley, en lo que constituye el índice más alto entre los veintiséis países consultados de la región. Coincidiendo con esos resultados, no es casual que en una encuesta de 2012 sobre violencia en Bolivia, 55% de los encuestados manifestara que los linchamientos se justifican cuando la delincuencia está descontrolada (Fundación Unir, 2012).

En un estudio anterior, de 2007, ya se presentaban algunos signos graves de desapego al estado de derecho y las libertades civiles. Por ejemplo, 72% señalaba estar de acuerdo con que la policía pudiera detener a un sospechoso sin pruebas, mientras averigua qué pasó realmente, y 40% admitía la tortura como medio para averiguar esa verdad (PNUD, 2007).

Así, el clima de opinión o la sensación social de inseguridad frente a la actividad delictiva promueve una retórica alarmista sobre la seguridad ciudadana, que propone más represión y abre paso a una especie de populismo penal para enfrenar el delito, justificando incluso la vulneración de los derechos humanos y las garantías constitucionales.

Ante esta demanda creciente por medidas para combatir la inseguridad, el estado boliviano ha respondido con políticas de mano dura para

enfrentar la delincuencia, que han privilegiado iniciativas de carácter legislativo encaminadas a adoptar reformas y contrarreformas penales y procesales penales, por sobre un tratamiento holístico que promueva el desarrollo de un sistema integral de seguridad pública.

En este contexto, conviene plantearse algunas preguntas: ¿las reformas de la justicia penal han contribuido a mejorar la seguridad ciudadana en Bolivia? ¿El discurso de mano dura ha sido eficiente para reducir el delito? ¿La contradicción entre garantismo y seguridad es un dilema cierto o falso? ¿Cuáles deberían ser los elementos para una política integral de seguridad pública? ¿El estado boliviano ha desarrollado una política criminal democrática destinada a mejorar la seguridad de los ciudadanos?

Para contestar estas preguntas hemos dividido este ensayo en tres partes. En la primera proponemos un marco de análisis teórico, que a partir de tipologías permita caracterizar los elementos de la política pública criminal del estado. En la segunda, aplicando esa tipología, se examina el desarrollo de la política pública de seguridad ciudadana en Bolivia durante el periodo 2006-2012. Finalmente, en el tercer acápite se esbozan algunos elementos que deberían comprender las políticas públicas del sector.

2. Marco de análisis

El problema de la (in)seguridad ciudadana plantea la necesidad de fijar un marco de análisis teórico para comprender los distintos modos o modelos de políticas públicas destinadas a enfrentar la actividad criminal. Cómo enfrenta una sociedad la actividad criminal revela la noción de política criminal, definida como:

> el conjunto de respuestas que un estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social, con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción[2].

La política criminal del estado puede adoptar distintos modos de enfrentar el delito. Así, puede tener dos direcciones opuestas: 1) estar orientada al modelo del maximizar la seguridad, a partir de reforzar la autoridad y capacidad punitiva del estado para reprimir el delito y mantener el orden público; o 2) seguir un modelo que corresponda a una política de reforma sistémica que busca crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica entre las personas, a partir de la protección de los derechos humanos y fundamentales, basado en las garantías del ciudadano, el fortalecimiento de las instituciones democráticas y el estado de derecho.

Es decir, la política criminal del estado puede privilegiar medidas de corte autoritario o de mano dura para enfrentar de manera inquisitiva el delito o, más bien, enfocar su acción desde una perspectiva democrática, garantista e integral que le permita mejorar la convivencia pacífica de la sociedad.

Las denominadas políticas de mano dura parten de la hipótesis de que los mecanismos estatales mantienen un comportamiento débil frente al delito, en el que los delincuentes tienen mayores garantías que las víctimas y la sociedad estaría desprotegida, por lo que el poder punitivo del estado se debe ampliar.

El punitivismo penal sostiene que hay dos tipos de personas en la sociedad: quienes ejercen sus derechos en el marco de la ley y otros, los enemigos, que la violan o pretenden violarla. A los últimos se les puede privar de los derechos porque han renunciado a vivir de forma civilizada. Los estados tienen el derecho de anular o eliminar a las personas que provocan daños graves. La exclusión mediante la privación de libertad, y en algunos casos la muerte, es una forma efectiva de evitar que la persona vuelva a delinquir. El profesor Zaffaroni sostiene que en Latinoamérica no hay teoría que justifique lo que él llama un estado policial, por oposición a un estado democrático; las reformas penales que han expandido el *ius puniendi* son manifestaciones de poder que no tienen sustento en el derecho penal en el

contexto de estados constitucionales y democráticos (Zaffaroni, 2006: 100).

De acuerdo con la tipología propuesta por Carlos Basombrío Iglesias (2012), las políticas de endurecimiento penal pretenden reducir los índices de criminalidad y delincuencia, mediante cuatro medidas principales: 1) incremento de penas y nuevos tipos delictivos; 2) reducción de la edad de imputabilidad penal; 3) incremento significativo de la población encarcelada; 4) incorporación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad.

Por otra parte, las políticas públicas para la construcción democrática de un *sistema integral de seguridad pública* (Organización de los Estados Americanos, 2012), buscan garantizar la convivencia social mediante los mecanismos necesarios para reducir los factores que conducen a la generación del delito. Así, la política de seguridad resulta "un conjunto de intervenciones públicas llevadas a cabo por diferentes actores estatales y sociales a los efectos específicos de abordar y resolver aquellos riesgos y conflictos de carácter violento y delictivo que afectan a una sociedad" (Saín, 2007). Se trata entonces de una política de gestión del conflicto y no solo de una respuesta sancionatoria.

Por ello, este enfoque de seguridad enfatiza en el desarrollo de las labores de prevención de los factores que generan violencia e inseguridad, así como en la conjuración, investigación y sanción de los hechos delictivos consumados. Esto requiere de una dinámica integral a partir de la articulación de cuatro componentes: 1) prevención del delito; 2) profesionalización y modernización policial; 3) sistema efectivo de justicia penal; 4) la mejora del sistema penitenciario.

Es decir, las primeras, las políticas de mano dura, buscan impactar sobre los efectos, mientras las segundas, un sistema integral de seguridad pública, se orientan a transformar sus diversas causas. Así, mientras las primeras despliegan una respuesta punitiva destinada a enfrentar normativamente la represión del delito y a facilitar el uso de la fuerza, la segunda tiene un abordaje sistémico y procura poner en marcha y articular un conjunto de factores que, desde distintos frentes, contribuyan estructuralmente a mejorar la convivencia ciudadana, respetando los derechos fundamentales.

3. Política criminal y seguridad ciudadana en Bolivia

Según este marco conceptual y analítico, en este acápite veremos cómo el estado boliviano ha venido implementando algunas medidas de política criminal orientadas a responder el discurso de seguridad ciudadana. Como todo modelo de análisis, en la realidad no existen modelos puros, ya que en los hechos se combinan elementos de ambas tipologías, pero nos ayudan a entender mejor las tendencias y predominancias en los enfoques empleados frente al problema de la delincuencia.

3.1. Las políticas de mano dura

3.1.1. Incremento de penas y nuevos tipos delictivos

La aprobación del nuevo Código de procedimiento penal el 25 de marzo de 1999, mediante la ley 1970, implicó uno de los mayores cambios en el sistema de enjuiciamiento penal, al pasar de un sistema inquisitivo hacia uno de tipo acusatorio, garantista y oral, que incluyó la participación de jueces ciudadanos (Gálvez y Verástegui, 2010). Dicha norma estableció inicialmente que la aplicación de las medidas cautelares en el proceso penal, incluida la detención preventiva, tendrían un carácter excepcional y solo deberían cumplir fines procesales para asegurar la averiguación de la verdad: evitar la fuga del imputado y la obstrucción de la investigación[3].

El nuevo procedimiento penal amplió también la gama de medidas cautelares aplicables al imputado, dando mayores posibilidades para que se defienda en libertad mediante la inclusión de medidas sustitutivas, como el arresto domici-

liario, la obligación de presentación periódica, la prohibición de salir del país, la fianza juratoria, personal y real, etcétera.

Sin embargo, poco tiempo después de entrar en vigencia plena el nuevo procedimiento penal, en el país se abrió un debate público, que en alguna medida dura hasta el presente, sobre el espíritu garantista del procedimiento penal reformado, cuestionando el alcance de las medidas cautelares. En la percepción ciudadana se asienta la idea que la reforma procesal penal era demasiado complaciente con los imputados y que había que *endurecer* la norma.

Mediante la ley 2494, del sistema nacional de seguridad ciudadana, del 4 de agosto de 2003, se aprobó un incremento de penas, así como algunas restricciones al régimen de medidas cautelares, constituyendo una primera contrarreforma que hasta hoy contribuye al crecimiento de los casos de detención preventiva en las cárceles del país. Con esta modificación se ampliaron los criterios por medio de los cuales el juez puede valorar discrecionalmente el riesgo de fuga y el peligro de obstaculización, y se agrega la facultad del juez de imponer detención preventiva en casos de reincidencia o peligro de comisión de nuevos delitos. Esto ya significó una regresión en el sistema de justicia penal, al retornarse a criterios subjetivos y discrecionales sobre la peligrosidad social del imputado.

Luego se han venido aprobado una serie sucesiva y dispersa de nuevas leyes, que han ido modificando y creando situaciones, casi casuísticas, de excepción a la regla. Primero, mediante la ley 004 de lucha contra la corrupción, enriquecimiento ilícito e investigación de fortunas "Marcelo Quiroga Santa Cruz", del 31 de marzo de 2010, se crearon los tribunales y juzgados anticorrupción, con competencia especial para conocer y resolver procesos penales en materia de corrupción y delitos vinculados, ampliando las facultades de incautación y confiscación de bienes y patrimonio del imputado.

Posteriormente se aprobó la ley 007, del 18 de mayo de 2010, de modificaciones al sistema penal, constituyendo una segunda contrarreforma, ya que se ampliaron de nuevo las circunstancias para determinar el peligro de fuga y de obstrucción al proceso. Asimismo, se extendieron los plazos para la cesación de la detención preventiva, que terminará "cuando su duración exceda de dieciocho meses sin que se haya dictado acusación y de treinta y seis meses sin que se hubiera dictado sentencia", agregando: "siempre que la demora no sea atribuible a los actos dilatorios del imputado".

En los últimos años se adoptaron otras modificaciones adicionales al sistema penal, como la ley 054, de lucha contra el racismo, del 18 de mayo de 2010; la 054, de protección legal de niños, niñas y adolescentes, del 8 de noviembre de 2010; la 065 de pensiones, del 10 de diciembre de 2010; la 100, de desarrollo y seguridad fronteriza, del 4 de abril de 2011; y la ley 170 del 9 de septiembre de 2011, contra el financiamiento del terrorismo y separatismo y las leyes contra el acoso político de mujeres y contra la violencia hacia las mujeres, que tipifican nuevos delitos.

En marzo de 2012, el ministro de Gobierno anunció un paquete de diez leyes que acompañarían a la ley de seguridad ciudadana, destinadas a combatir el crimen y la delincuencia en Bolivia, como son los anteproyectos de ley del código penal, con acumulación de penas y sanciones drásticas contra la reincidencia; la ley de fianza juratoria, solo para ciudadanos sin antecedentes; la de tránsito y seguridad vial; la de armas, municiones, explosivos y otros; y la ley de justicia penal contra la delincuencia juvenil. Además de los anteproyectos de ley contra el consumo y expendio de bebidas alcohólicas; para la regulación de la actividad de seguridad privada; la nueva ley del ministerio público, con el delito de prevaricato contra fiscales que beneficien a delincuentes; y la ley de contravenciones de la Policía. También se ha hecho público un proyecto de "ley especial de sustancias controladas y delitos conexos", que incluye mayores modificaciones en el Código procesal penal y amplía la tipificación penal a más de cuarenta y seis conductas delictivas, incluso al consumo y microtráfico de

estupefacientes, que antes no tenía penas privativas de libertad.

Así, bajo la idea de leyes duras y penas altas, se ha desdibujado el espíritu democrático y garantista que inspiró a la reforma procesal penal boliviana, con graves consecuencias para los derechos ciudadanos y muy poca efectividad.

3.1.2. Reducción de la edad de imputabilidad penal

Desde los años setenta, la imputabilidad penal ha estado fijada a los dieciséis años de edad, lo que implica que dentro de los penales de mujeres y hombres, los jóvenes entre dieciséis y dieciocho años estaban recluidos con población adulta, aspecto que pone en riesgo su seguridad e integridad personal y contraviene obligaciones internacionales derivadas de la Convención sobre derechos del niño.

A esto es importante añadir que, según datos proporcionados por la Dirección Nacional de Régimen Penitenciario, la población de niños y adolescentes en conflicto con la ley, es decir menores de dieciséis años, se incrementó 60% entre 2010 y 2011. Al presente en las cárceles bolivianas hay más de dos mil menores de veintiún años. Frente a este problema, recientemente, con la aprobación de un nuevo Código niña niño adolescente, se modificó la edad de imputabilidad penal, estableciendo un sistema de responsabilidad atenuado y acorde al desarrollo de los menores.

Un aspecto crítico ha sido la reducción de la edad de imputabilidad mínima a catorce años, en lugar de dieciséis, como establecía la ley 1970. Esta medida de reducción obedece a que los adolescentes entre catorce y dieciocho años sean sujetos a este régimen de justicia penal especializado, basado en el enfoque restaurativo y en el que primen las salidas alternativas y medidas de reinserción social. Sin embargo, dado que este modelo no se ha implementado a cabalidad, dichos menores detenidos continúan bajo la ley de ejecución penal que de forma general se aplica en los recintos carcelarios. Así, al presente, salvando dos centros penitenciarios especializados (El Alto y Santa Cruz) para menores, en el resto del país es posible que menores de doce años compartan recintos con adultos.

La definición de la inimputabilidad penal en razón de la edad es un asunto que se debe encarar en el marco del orden constitucional y las obligaciones internacionales del estado en materia de derechos humanos. Así, el artículo 60 de la nueva Constitución política del estado establece que:

> Es deber del estado garantizar la prioridad del interés superior de la niña, niño y adolescente, que comprende la preeminencia de sus derechos, la primacía en recibir protección (…) y el acceso a una administración de justicia pronta, oportuna y con asistencia de personal especializado.

En ese marco, el artículo 23 define que:

> Se evitará la imposición a los adolescentes de medidas privativas de libertad. Todo adolescente que se encuentre privado de libertad recibirá atención preferente por parte de las autoridades. La detención deberá cumplirse en recintos distintos de los asignados para los adultos, teniendo en cuenta las necesidades propias de su edad.

Aquí tenemos ya un primer límite a la capacidad de persecución penal del estado sobre los adolescentes, que no es irrestricta. No se trata solo de una cuestión de más o menos años de edad, sino que la Constitución fija los principios para la construcción de un sistema penal juvenil especializado y diferenciado de la justicia penal ordinaria. Al respecto, el derecho internacional de los derechos humanos le otorga a los menores de edad una protección especial, diferente y mayor que a los adultos, limitando el *ius puniendi* del estado, por lo que aquellos no pueden ser enjuiciados por las leyes de los adultos y menos sancionados en sus cárceles (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011: 11).

De acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos, la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño señala claramente que "se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad". En ese sentido, esta Convención adelanta que los estados tomarán todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicas y excepcionales para los menores de quienes se alegue que han infringido las leyes penales y, en particular, la adopción de medidas para tratar a esos niños y adolescentes sin recurrir a procedimientos judiciales ordinarios.

Las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores sostienen que la edad penal de los menores no deberá fijarse a una edad demasiado temprana, habida cuenta de las circunstancias que acompañan la madurez emocional, mental e intelectual. En ese sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha definido ciertos parámetros para responsabilizar a menores de edad por infringir leyes penales. Primero, que:

> "de acuerdo al *corpus juris internacional*, dieciocho años cumplidos es la edad máxima para que las niñas, niños y adolescentes sean responsabilizados por infringir leyes penales bajo el sistema de justicia juvenil". Segundo, "en razón de las condiciones de madurez emocional, mental e intelectual, insta a los estados a elevar progresivamente la edad mínima bajo la cual los menores pueden ser responsables hacia una edad más cerca a los dieciocho años" (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011: 12).

Estas diferencias justifican un sistema separado de justicia para los menores, que les brinde un trato diferente que precautele sus derechos especiales y busque su rehabilitación social. El desafío es construir un nuevo sistema de justicia juvenil, que permita un trato y tratamiento diferenciado de la justicia penal general. Por lo que una rebaja de edad, como se ha propuesto, para incorporar a menores de edad al ámbito de la justicia penal común constituiría una enorme regresión a los avances en esta materia.

3.1.3. Incremento significativo de la población encarcelada

En Bolivia, durante la última década, mientras se duplicó la población carcelaria, el número de los presos sin condena se ha triplicado (véase la tabla 1), generando además una situación de ha-

Tabla 1. Estadísticas penitenciarias: población por situación procesal, 2001-2013

Año	Total población carcelaria en el país	Población carcelaria con sentencia	Población carcelaria con detención preventiva	% de población carcelaria con sentencia	% de población carcelaria con detención preventiva
2001	5.577	1.830	3.747	33	67
2002	6.065	2.133	3.932	35	65
2003	5.669	1.235	4.434	22	78
2004	6.495	1.705	4.790	26	74
2005	6.793	1.764	5.029	26	74
2006	7.031	1.799	5.232	26	74
2007	7.683	2.011	5.672	26	74
2008	7.433	2.193	5.240	30	70
2009	8.073	1.999	6.074	25	75
2010	9406	2.147	7.259	23	77
2011	11.516	1.890	9.626	16	84
2012	14.272	2.110	12.162	15	85
2013	14.415	2.419	11.996	17	83

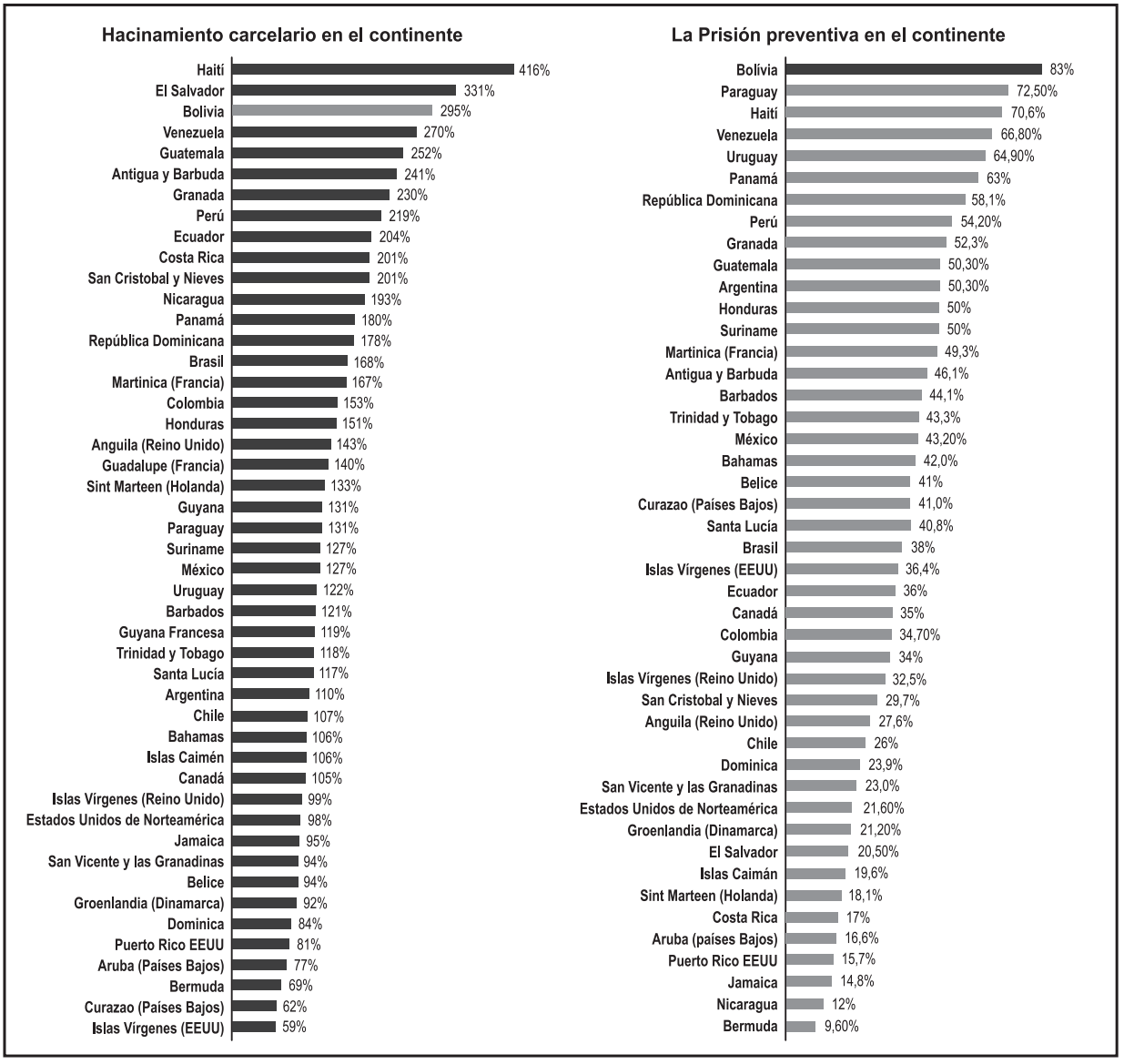
Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección de Régimen Penitenciario (2014).

cinamiento en las cárceles que motivó sucesivos episodios de amotinamiento en las penitenciarías del país, sobrepasando en más de 150% la capacidad instalada. A este porcentaje se suman los más de mil cuatrocientos niños y niñas que viven en recintos penitenciarios en compañía de sus padres.

Según el Centro de Estudios en Justicia de las Américas, Bolivia presenta una de las tasas más altas de presos sin condena del continente (Riego y Duce, 2009). En 2013, tenía la proporción más alta del continente de detenidos en espera de juicio entre la población total de presos, 83%, y el país estaba entre los tres casos con tasas de hacinamiento más graves de Latinoamérica (International Centre for Prison Studies, 2013) (véanse los gráficos 1 y 2).

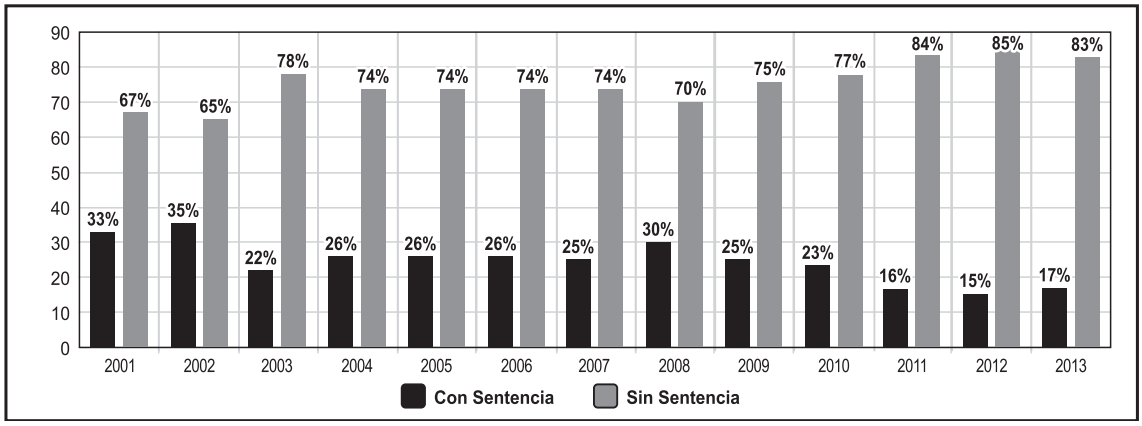
El gráfico 3 y la tabla 2 muestras la distribución de la población carcelaria por ciudad y por delito, respectivamente.

Gráfico 1. Prisión preventiva y hacinamiento carcelario en América



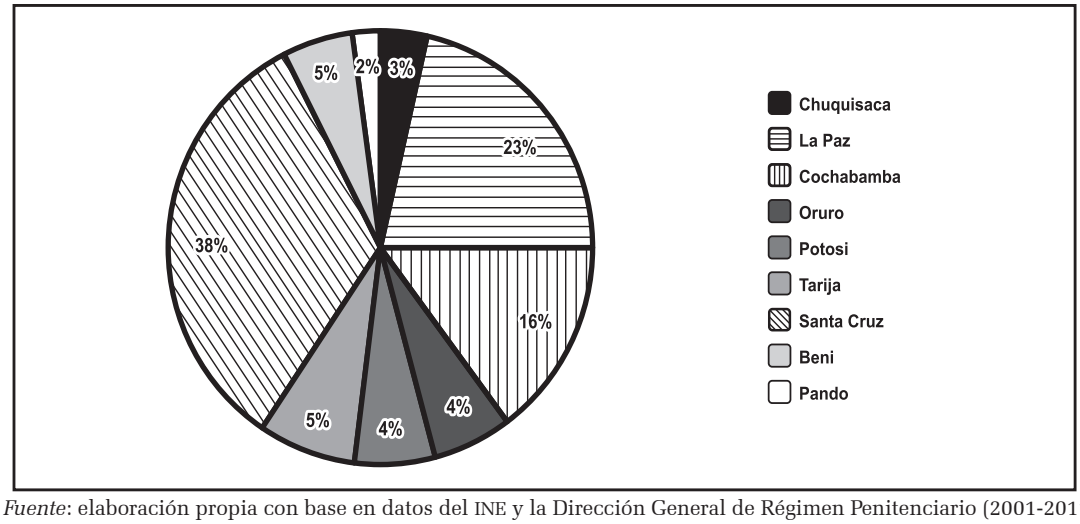
Fuente: Fundación Construir con base en datos de www.prisonstudies.org

Gráfico 2. La prisión preventiva en Bolivia



Fuente: elaboración propia en relación con datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística.

Gráfico 3. Población carcelaria por ciudad



Fuente: elaboración propia con base en datos del INE y la Dirección General de Régimen Penitenciario (2001-2011).

Tabla 2. Población carcelaria por delitos

Delitos	Total nacional
Delitos contra la libertad sexual	2.503
Delitos contra la propiedad	3.543
Delitos contra la fe pública	157
Delitos contra la vida y la integridad corporal	2.273
Régimen de sustancias controladas	3.939
Delitos contra la seguridad del estado	22
Otros delitos comunes	2.135
Total	14.415

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección General de Régimen Penitenciario (2014).

Si bien con motivo de la navidad de 2013 el gobierno boliviano aprobó una ley de indulto, esta medida excepcional no ha logrado aliviar la situación, dados los requisitos establecidos, y solo cerca de mil internos fueron favorecidos con la medida en todo el país, debido a que se benefició primordialmente a determinados grupos con sentencia ejecutoriada[4].

Las (contra) reformas penales introducidas en Bolivia han incrementado el número de reclusos en las cárceles del país y han complicado el recurrente problema del hacinamiento[5]. Esto no es casual, es un efecto de las modificaciones introducidas al sistema penal, sin haber incluido un proceso de desarrollo institucional para su implementación operativa y administrativa. Se cambiaron las leyes pero no se reformaron las instituciones. Se aumentaron las penas pero no se fortaleció el sistema penitenciario.

3.1.4. Incorporación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad

Las Fuerza Armadas pueden actuar en la preservación del orden público en el caso en que las fuerzas policiales sean insuficientes o rebasadas[6]. Desde hace varios años, las Fuerzas Armadas participan de las denominadas fuerzas de tarea conjunta en la lucha contra el narcotráfico. Asimismo, se ha normado su participación en conflictos internos[7]. Por su parte, en la ley 100, de desarrollo integral y seguridad en las fronteras, del 4 de abril de 2011, se dispone su participación en tareas propias de policía aduanera, incluso se establece que: "En caso de flagrancia en la comisión de los delitos (…), las Fuerzas Armadas podrán efectuar los operativos aún sin la presencia del Ministerio Público, debiendo dar parte a las autoridades competentes en los plazos y términos establecidos en por la ley" (artículo 13-II). Asimismo, mediante la ley 263, integral contra la trata y tráfico de personas, del 31 de julio de 2012, se dispone: "Las Fuerzas Armadas cooperarán en las acciones de patrullaje y control de fronteras y lugares alejados del país" (artículo 38).

Las Fuerzas Armadas de Bolivia han ido ampliando su intervención en tareas de seguridad interna y, en ese contexto, el gobierno del presidente Evo Morales (2006-2010; 2010-) las ha incluido en tareas de seguridad ciudadana (véase Rocabado Sánchez, 2012: 25-40). El decreto supremo 354, del 6 de noviembre de 2009, dispone que las "Fuerzas Armadas del estado apoyen, en forma coordinada, las acciones de la Policía en la prevención de la delincuencia y preservación de la seguridad ciudadana en Santa Cruz de la Sierra".

La decisión de incluirlas en esta labor fue asumida por el gobierno tras una serie de protestas vecinales y de comunarios de las provincias paceñas, que demandaban mayor control y dar con los responsables de una serie de asesinatos por estrangulamiento acaecidos en la ciudad de El Alto, así como de presiones de la ciudadanía de Santa Cruz tras una ola de atracos violentos. Es así que durante el primer semestre del año 2012, "(…) batallones de Policía Militar de las Fuerzas Armadas reforzaron las labores de seguridad ciudadana en todo el país, en coordinación con la Policía, las gobernaciones, los municipios y la sociedad civil", según informó el ministro de Defensa, Rubén Saavedra Soto[8]. Al efecto, se dispuso de la movilización de dos mil trescientos efectivos de las Fuerzas Armadas en labores de patrullaje a fin de reducir los índices de inseguridad, distribuidos de la siguiente manera: cuatrocientos doce en La Paz, quinientos cuarenta y siete en El Alto, ochocientos treinta y nueve en Cochabamba y quinientos treinta y nueve en Santa Cruz[9].

La ley 264, del 31 de julio de 2012, del sistema nacional de seguridad ciudadana "Para una vida segura", establece que las máximas instancias colegiadas del sistema, la Comisión Interministerial de Seguridad Ciudadana y el Consejo de Seguridad Ciudadana podrán convocar a participar de las reuniones a las Fuerzas Armadas, entre otras instituciones públicas y privadas. De igual forma, el Plan nacional de seguridad ciudadana 2012-2016, aprobado por el decreto supremo 1362, define que con las Fuerzas Armadas,

"se coordinarán actividades de apoyo en límites territoriales". Por su parte, en febrero de 2013 el diputado opositor Tomás Monasterio pidió la reposición del proyecto de ley Bolivia segura, que autoriza la intervención de efectivos militares en el combate a la delincuencia en la ciudad de Santa Cruz[10].

Aquí el asunto es que se está planteando y ampliando la participación de las Fuerzas Armadas, como si en todos los campos la Policía Nacional fuera rebasada o no tuviera capacidades de respuesta suficientes, y no solo para aquellas situaciones específicas en que ello ocurre. Es decir, un dispositivo de tipo excepcional y temporal está siendo usado para actividades rutinarias y permanentes. Así, la respuesta estatal debería ser, más bien, desarrollar y potenciar a la Policía Nacional para responder a esta complejidad de situaciones que afectan a la seguridad pública interna del país.

Conforme ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,

> dado que las Fuerzas Armadas carecen del entrenamiento adecuado para el control de la seguridad ciudadana, corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009: 42).

En efecto,

> la distinción entre las funciones que le competen a las fuerzas armadas, limitadas a la soberanía nacional, y las que le competen a las fuerzas policiales, como responsables exclusivas de la seguridad ciudadana, resulta un punto de partida esencial que no puede obviarse en el diseño e implementación de esa política pública (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009: 43).

3.2. La Política integral de seguridad pública

3.2.1. Prevención del delito

En Bolivia la definición de una política pública de prevención del delito ha sido errática, y su importancia creciente en la agenda pública no se ha traducido necesariamente en esfuerzos sostenidos por asignar recursos a esta labor. En el periodo democrático denominado neoliberal las políticas de prevención del delito se establecieron y se sostuvieron sobre programas temporales con profusas incoherencias institucionales, que se expresaron en los siguientes planes de seguridad ciudadana[11]:

- 1997. Plan de seguridad y protección ciudadana, por la familia.
- 1998. Relanzamiento del primer Plan.
- 1999. Plan de participación comunitaria.
- 2000. Plan ciudadela: militarización de la seguridad ciudadana.
- 2001. Plan tranquilidad: 15.339 efectivos policiales y 9.082 de las Fuerzas Armadas.
- 2002. Programa de vigilancia participativa: contratación de vigilantes barriales.
- 2002. Plan de emergencia de seguridad ciudadana: relanzamiento.
- 2003. Plan integral de seguridad ciudadana y orden público.

La primera iniciativa para establecer un diseño institucional con mayor permanencia está en el decreto supremo 25676 del 11 de febrero del 2000, que crea la Dirección General de Seguridad Ciudadana, bajo la dependencia del Viceministerio de Régimen Interior, con el objeto de planificar acciones operativas con la Policía Nacional y coordinar con las prefecturas de los departamentos, municipios y la sociedad civil las acciones integrales de seguridad ciudadana, que luego se elevó a rango de Viceministerio de Seguridad Ciudadana, con una Dirección de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito, creada en marzo de 2006 mediante el decreto supremo 28631.

El segundo hito es la ley 2494, de seguridad ciudadana, del 4 de agosto de 2003, que crea un Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Orden Público, encargado de planificar "planes maestros" para prevenir la comisión de hechos delictivos, además de establecer consejos departamentales y municipales para este propósito. Este nuevo intento, en principio, no dio muchos frutos por la falta de recursos públicos asignados.

Posteriormente, esta ley se reglamentó mediante el decreto supremo 27571, en el que se establecen competencias y financiamiento en los niveles de gobierno. Mediante el decreto supremo 28421 se dispone que parte de los recursos del impuesto directo a los hidrocarburos (IDH) pueden ser invertidos en programas de fortalecimiento de las instancias y servicios de seguridad ciudadana, en infraestructura y equipamiento de cárceles públicas, así como en apoyo municipal a servicios policiales locales.

Poco después de que el presidente Morales asumiera la conducción del país se aprueba el denominado plan nacional de desarrollo *Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien (2006-2010)*, que fijaba las orientaciones y prioridades del nuevo régimen en materia de políticas públicas y desarrollo. Este contemplaba un capítulo especial sobre seguridad pública, que proponía "un nuevo modelo de seguridad pública, que base su acción en el enfoque con justicia social y rechace la seguridad bajo el concepto vinculado al orden público y la represión", y planeaba como sus estrategias: 1) educación preventiva; 2) derechos humanos y participación social; 3) defensa social y protección contra las drogas.

Aun cuando la propuesta proponía un enfoque más innovador, no pasó de un efecto parcial y declarativo, ya que muchas de las iniciativas presentadas en el plan nacional de desarrollo, como las de justicia restaurativa, no se convirtieron en políticas públicas.

Esta agenda es retomada en la denominada I Cumbre nacional de seguridad ciudadana realizada en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, los días 16 y 17 de junio de 2011, en la que los representantes del nivel nacional del estado y las entidades territoriales autónomas, además de representantes de la sociedad organizada, elaboraron conjuntamente el proyecto de ley del sistema nacional de seguridad ciudadana, definiendo los niveles de coordinación y colaboración interinstitucional, intersectorial y social, con el fin de enfrentar eficaz y responsablemente el delito y las conductas antisociales.

Durante la II Cumbre nacional de seguridad ciudadana, realizada en Tarija el 22 y 23 de febrero de 2012, se revisó el proyecto de ley del sistema de seguridad ciudadana, teniendo en cuenta la necesidad de proteger los derechos de las personas y de coordinar las políticas y las estrategias que impidan y frenen las amenazas a la vida de los ciudadanos, a su patrimonio y a su integridad, libertad personal, como son las de coordinación y articulación interinstitucional y de intervenciones preventivas.

Un tercer hito fundamental y que define el marco actual está dado por la aprobación de la ley 0264, del 31 de julio de 2012, del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana "Para una vida segura", cuyo objeto es "garantizar la seguridad ciudadana, promoviendo la paz y la tranquilidad social en el ámbito público y privado, procurando una mejor calidad de vida con el propósito de alcanzar el vivir bien".

La ley tiene entre sus fines "prevenir la inseguridad ciudadana" (artículo 2°), para lo cual propone "estructurar, articular e implementar de manera efectiva el Sistema de Seguridad Ciudadana a través del Plan nacional de seguridad ciudadana y los planes de seguridad ciudadana departamentales, municipales e indígena originario campesinos" (artículo 3°), estableciendo un sistema de distribución de competencias concurrentes entre los diversos niveles del estado.

Se establece también el funcionamiento de un Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana, la ejecución de estrategias y campañas de comunicación social educativas en materia de seguridad ciudadana y prevención del delito,

además de programas de reeducación, rehabilitación y reinserción social orientados a población de riesgo.

Asimismo, se definen algunos mecanismos de acercamiento de la institución policial a la ciudadanía. Así, se determinan servicios desconcentrados en estaciones policiales integrales, en las que funcionarán el Ministerio Público, los juzgados contravencionales y los servicios policiales de seguridad ciudadana. También se institucionaliza una experiencia piloto, como la de la Policía comunitaria, con el propósito de "coordinar las estrategias preventivas de seguridad ciudadana, de acuerdo con las características sociales, culturales, políticas y económicas de la población, con la finalidad de interactuar permanentemente con la vecindad, comunidad y las organizaciones vecinales" (artículo 31).

Por decreto supremo 1362, del 26 de septiembre de 2012, se aprueba el Plan nacional de seguridad ciudadana 2012-2016, que se basa en cuatro pilares fundamentales, que permitirán la lucha efectiva contra la delincuencia en el país:

1. Fortalecimiento normativo boliviano, mediante la aprobación de la ley de seguridad ciudadana; ley de control al expendio y consumo de bebidas alcohólicas; ley de faltas y contravenciones; ley de armas y explosivos; ley de justicia penal juvenil y la reforma al Código penal y de Procedimiento penal. Fortalecimiento de la Policía boliviana y la seguridad ciudadana integral, que supone la capacitación y especialización de los efectivos de la entidad del orden; infraestructura y equipamiento; mejora de la calidad de vida de sus efectivos, su bienestar y la aplicación de tecnología preventiva.
2. La prevención, cultura e interacción ciudadana: inclusión de seguridad ciudadana y vial en el currículo escolar; formación en seguridad ciudadana y seguridad vial; conformación de los consejos de seguridad ciudadana; campañas comunicacionales gratuitas en medios de comunicación y el Observatorio de Seguridad Ciudadana.
3. Lucha contra el crimen, mediante planes operativos integrales; la creación del Centro de Inteligencia Interinstitucional en aeropuertos y fronteras; generación de una base de datos de delitos compartida; aplicación de la ley 007; desconcentración policial, judicial y del Ministerio Público, además del fortalecimiento a la Fuerza Especial de Lucha contra el Crimen (Felcc) y la Dirección de Prevención de Robo de Vehículos (Diprove).

Posteriormente, en la III Cumbre nacional de seguridad ciudadana, que se llevó a cabo en la ciudad de Cobija el 25 y 26 de octubre de 2012, se revisaron los avances de la agenda legislativa proyectada y se acordó la necesidad de redistribuir los funcionarios de la Policía Nacional en las diversas zonas del país. En este encuentro, el ministro de Gobierno, Carlos Romero, observó la baja inversión en el sector, y "pidió a los representantes de los gobiernos descentralizados que la ejecución presupuestaria deberá mejorar el próximo año 2013; y reclamó a las entidades territoriales autónomas que "se jueguen" por la seguridad ciudadana con una inversión más eficiente"[12].

Luego, siguiendo los acuerdos de la III Cumbre, se dictó el decreto supremo 1436, del 14 de diciembre de 2012, que aprueba el Reglamento de la ley 264, del sistema nacional de seguridad ciudadana, adoptándose procedimientos y provisiones operativas para implementar los nuevos mecanismos adoptados en dicha ley y programados en el Plan.

Para financiar el Plan y con el objeto de garantizar que los gobiernos departamentales asignen y ejecuten recursos destinados a la seguridad ciudadana, la ley 264 define que "las entidades territoriales autónomas departamentales asignarán como mínimo el diez por ciento (10%) de los recursos provenientes de la coparticipación y nivelación del impuesto directo a los hidrocarburos, previa deducción del treinta por ciento (30%) destinado a la renta dignidad" (artículo 34 -2).

En aplicación de dicha previsión, la ley financial, que aprueba el presupuesto público de

la gestión 2013, define en su artículo 28, en relación con los recursos de seguridad ciudadana:

> A solicitud del Ministerio de Gobierno, se autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, (…) debitar semestralmente de las cuentas corrientes fiscales de las entidades territoriales autónomas, los recursos no ejecutados de los programas y proyectos de los planes de desarrollo departamental y planes de desarrollo municipal, establecidos en el marco de la ley nº 264 de 31 de julio de 2012 del "Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana", los cuales no fueron comprometidos, ni devengados de acuerdo a programación establecida.

Medida que fue rechazada por los gobiernos autónomos departamentales, al considerarla una acción intrusiva del nivel central sobre los recursos departamentales, al revertir esos montos a favor de una entidad nacional.

A principios de 2013, el ministro de Gobierno anunció lo siguiente en relación con el presupuesto anual sobre seguridad ciudadana:

> Considerando que existe un incremento de 470 millones de bolivianos por parte del Ministerio de Gobierno, para programas de seguridad ciudadana, más lo obtenido del 10% de los recursos de las gobernaciones; se logrará duplicar el presupuesto, hasta un total de 2.270 millones de bolivianos, suma con la cual a diferencia de otras gestiones se efectuará mayor adquisición de equipamiento, movilidades, equipo de comunicación y otros para la policía[13].

En junio de 2013, en la ciudad de Sucre se efectuó la IV Cumbre nacional de seguridad ciudadana, denominada Invertir para vivir bien y más seguros, que concluyó con el compromiso de lograr la inversión pública de 500 millones de bolivianos por los nueve gobiernos departamentales y municipales, en el segundo semestre de 2013. En esa ocasión se declaró 2014 como el Año de la seguridad ciudadana. Paradójicamente, este proceso perdió dinamismo y la V Cumbre, prevista para este año, no se organizó.

Para ese entonces, siete de los nueve departamentos del país contaban con planes departamentales de seguridad ciudadana, excepto Beni y Santa Cruz, lo que evidencia que este proceso ha iniciado una dinámica planificada y propositiva, superando el sistema reactivo y desarticulado que tenía el país hasta hace muy poco. Es así que, luego de siete años de gestión, el gobierno del presidente Evo Morales ha dado una nueva orientación a la política de prevención al delito, y a partir de la aprobación de la nueva ley de seguridad ciudadana, cumbres nacionales con diversos actores, la definición de un plan nacional y las asignaciones presupuestarias señaladas, se ha hecho un enorme esfuerzo por lograr la implementación local de sistemas participativos de seguridad ciudadana, lo que es un avance en relación con los años anteriores.

3.2.2. Reforma policial

El nivel de confianza que los bolivianos tienen en la Policía Nacional es uno de los más bajos de América del Sur, 36%, solo superior al de Venezuela y República Dominicana. Por institución, la Policía ocupa también uno de los lugares más bajos en los niveles de confianza institucional, superando solo a los partidos políticos, que se mantienen en la última posición, con 30%, según datos de 2014 (Lapop, 2014). Coincidentemente, en 2012 el Latinobarómetro ya recogía también un 38% de desconfianza ciudadana hacia la Policía Nacional en el país (Latinobarómetro, 2012). Dicho estudio muestra asimismo que en la percepción ciudadana la institución presenta los índices más altos de la región en victimización por corrupción.

Los motivos de estos bajos niveles de confianza tienen que ver principalmente con las percepciones ciudadanas en relación con la corrupción en la Policía. Diversos casos públicos, como el de los sobornos para el ingreso a la Academia de Policía, así como las experiencias cotidianas de los ciudadanos, refuerzan esta imagen negativa. En la cultura policial existe una suerte de "código dual o paralelo", que mezcla su misión institu-

cional de aplicar la ley, con prácticas informales destinadas a infringirla, para obtener provecho individual o corporativo (Mansilla, 2003).

El gobierno del presidente Morales, en un intento por afrontar este problema, promulgó el 4 de abril de 2011 la ley 101, del régimen disciplinario de la Policía boliviana, que fue observada por los efectivos policiales en razón de que posibilitaba la destitución inmediata, sin respetar las reglas del debido proceso y presunción de inocencia. Este reclamo fue uno de los detonantes del motín policial de junio de 2012, que puso de presente las debilidades y complejidades que afectan a esta institución: bajos salarios, equipamiento deficiente, corporativismo, insubordinación al mando, uso excesivo de la fuerza en sus intervenciones y bajo respeto a los derechos humanos.

En su informe de gestión anual (2012) el defensor del Pueblo, concluyó:

> El mayor problema que se puede evidenciar en el tema de la seguridad ciudadana tiene que ver con la necesidad de formular y ejecutar una transformación profunda en la Policía Boliviana y el Ministerio de Gobierno, instituciones afectadas por graves casos de corrupción, delincuencia organizada y narcotráfico, que generan serias dudas en la opinión pública sobre su eficiencia y transparencia (Defensoría del Pueblo, 2012: 9).

De hecho, este informe señala que la Policía Nacional es la entidad pública con mayor número de denuncias por vulneración de derechos humanos en el país: de los casi seis mil casos admitidos por el defensor del Pueblo, quinientos ochenta correspondieron a la entidad policial (Defensoría del Pueblo, 2012: 72).

Como se ha visto, la ley del sistema de seguridad ciudadana ha dispuesto reformas y medidas para el fortalecimiento de la policía, estableciendo que:

> (…) en noventa días –el 31 de octubre de 2012–, la Policía tiene que presentar el Plan de reingeniería policial, que deberá incluir una redistribución territorial de la Policía, con base en una identificación de parámetros poblacionales y de índices de delincuencia. La implementación debe darse en ciento veinte días.

Aunque el ministro de Gobierno adelantó en enero de 2013 que ya se contaba con dicho Plan, el comandante de la Policía Nacional dijo que el documento final sería presentado luego de contar con información final del censo nacional, por lo que no es público aún. En todo caso, al parecer, más que una "reingeniería" policial, se trata de una redistribución de personal, sin comprometer cambios estructurales que modifiquen su modo institucional de funcionar.

Una reforma que hay que destacar como positiva, principalmente porque ha eliminado uno de los nichos de corrupción "menuda" pero extendida, ha sido el traspaso de las labores policiales de extensión de cédulas de identidad y licencias de conducir hacia una entidad civil, el Segip (Servicio General de Identificación Personal), uno de los desafíos que durante varios gobiernos no se pudo lograr, debido a la resistencia policial al cambio. Aun cuando en este caso se trató de una solución de reforma sin policías, muestra que con voluntad política, uso de tecnologías de información y procedimientos predecibles, se puede avanzar enormemente.

Posteriormente, el ministro de Gobierno, Carlos Romero, informó que aún está en debate la nueva ley orgánica de la Policía Nacional, para ser presentada a la Asamblea Legislativa para su tratamiento, proyecto de ley que tendría cuatro elementos fundamentales: 1) desarrollo de infraestructura y equipamiento; 2) especialización en materia de inteligencia e investigación criminal; 3) desconcentración de la presencia policial; 4) tecnificación de la institución policial[14].

Considerando el principio de subordinación de las instituciones armadas al poder civil, la reforma policial, así como la modificación de la ley de la Policía Nacional, debería estar sometida, como toda política pública, a un proceso de deliberación y debate público, abierto y plural, y no incluir solamente a los actores policiales.

Así como durante todo el periodo democrático denominado neoliberal (1985-2005), "la Policía boliviana no fue objeto de ninguna reforma institucional importante, los intentos de modernización y fortalecimiento se basaron solo en medidas de tipo coyuntural", dentro el llamado "proceso de cambio" persiste todavía la falta de una política de seguridad pública de largo plazo, que incorpore la reforma policial, manteniéndose los viejos vicios institucionales de época pasadas (Tellería, 2005).

La reforma policial es quizás el desafío pendiente más importante del gobierno nacional. Luego de la aprobación de la nueva Constitución política del estado plurinacional, el 7 de febrero de 2009, el gobierno del presidente Morales ha sido muy activo en reformas institucionales, transformando la estructuras del estado en diversos campos; sin embargo, en relación con la reforma policial no se cuenta con una hoja de ruta clara que muestre el camino a seguir en la transformación del modelo policial de tipo tradicional y autoritario, corporativo y prebendal, represivo y burocratizado que persiste en el país (Quintana, 2012).

3.2.3. Sistema efectivo de justicia penal

A partir de algunos elementos clave que ofrece un estudio cualitativo de la Comisión Andina de Juristas, basado en la entrevista a un amplio grupo de actores y operadores de justicia (Comisión Andina de Juristas, 2011), los entrevistados identifican a la corrupción (30%), la retardación de justicia (28%) y la falta de acceso a la justicia (13%) como los problemas más graves del sistema de justicia en Bolivia. Es preocupante que, según la percepción casi unánime de los encuestados, la corrupción en la administración de la justicia es muy alta. Este parece ser uno de los aspectos más críticos en relación con la confianza ciudadana, más que la insatisfacción por sus servicios.

La encuesta de Lapop (2014) muestra que la confianza pública en el sistema de justicia se ha venido erosionando sostenida y progresivamente, bajando de 45% registrado en 2008 a 38% en 2014, uno de los porcentajes más bajos del continente (Lapop, 2014).

Con el argumento de que era necesario superar las condiciones de retraso procesal, corrupción y discriminación, con la aprobación de la nueva Constitución política del estado se adoptaron algunas reformas del sistema de administración de justicia, siendo una de sus innovaciones la elección de magistrados por votación popular.

Las nuevas autoridades judiciales, posesionadas en enero de 2012, encaminaron algunas acciones relacionadas con el fin de mejorar la gestión judicial, el acceso a la justicia y la retardación de justicia, para enfrentar la grave situación de crisis que de tiempo atrás afecta al sistema judicial. Sin embargo, el impacto de tales medidas quedó supeditado a reformas de más largo alcance (Naciones Unidas, 2013). En el ámbito de la justicia penal se han venido dando pasos aislados e intermitentes, que han generado una gran dispersión normativa, y no se ha acometido la discusión de una nueva reforma procesal penal. Aun cuando se ha informado que existiría un proyecto de nuevo Código procesal penal, no es público y su orientación se desconoce.

El órgano judicial tiene pendiente implementar la carrera judicial y el régimen disciplinario previstos en la Constitución y en la ley del órgano judicial, definir una política institucional nacional para reducir el rezago judicial en los tribunales departamentales de justicia, así como incrementar la cobertura de los servicios de justicia, incluyendo la puesta en marcha de los servicios de conciliación en sede judicial, en todo el país.

El alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos en Bolivia, Denis Racicot, afirmó que la justicia boliviana está en una:

> "profunda crisis, debido a la falta de tribunales y jueces, problemas en el acceso a la justicia y la retardación de procesos que están

> acumulados desde varios años en el Ministerio Público". Y agregó, "que la retardación de justicia también provoca el hacinamiento de las cárceles con miles de personas con detención preventiva, que a falta de jueces no pueden tener un proceso judicial que les permita salir en libertad"[15].

La efectividad del sistema de justicia penal está en cuestión[16], no solo por los altos niveles de mora judicial (véase el gráfico 4), sino también por la baja capacidad de respuesta en términos de producción de sentencias, a la par de los altos índices de hacinamiento carcelario debido al uso prolongado de la detención preventiva (Orias et. al., 2012).

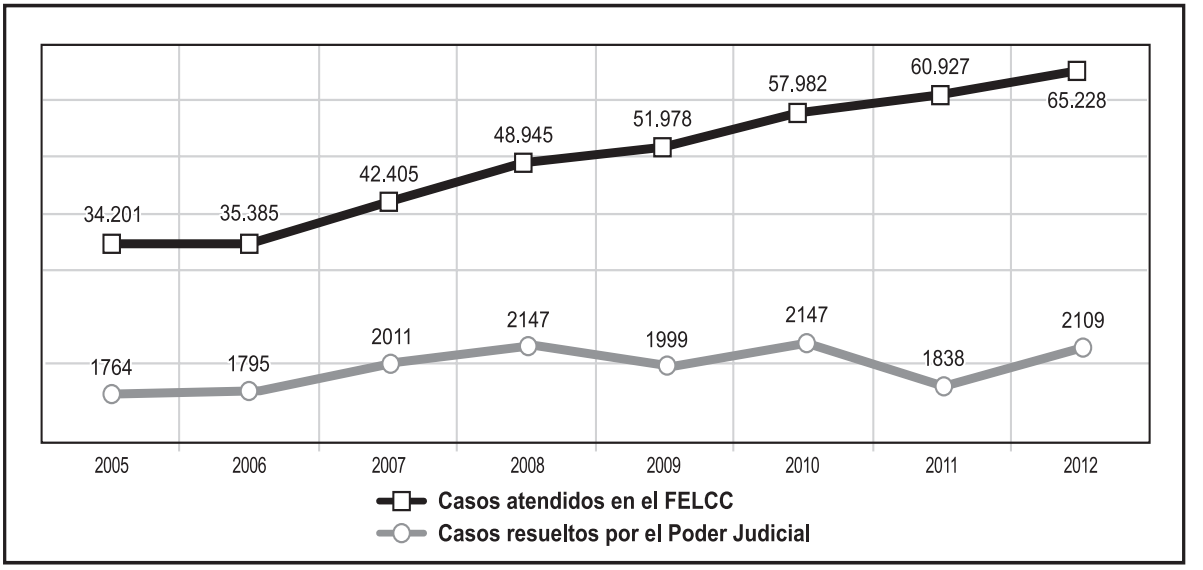
Dada la abultada carga procesal y los recursos escasos para atenderla eficazmente, es necesario desarrollar un sistema de investigación y persecución penal que diferencie delitos complejos o de alta connotación social (crimen organizado, asesinatos y secuestros, narcotráfico, corrupción, fraudes bancarios, delitos cibernéticos, etcétera), de los delitos comunes, menores o de escasa importancia social, a fin de generar una mejor capacidad de respuesta en los casos graves que, pese a ser menores en cantidad, su impunidad genera mayor incertidumbre e inseguridad en la población.

En suma, el sistema de justicia está en un proceso de metamorfosis institucional. El antiguo poder judicial se ha extinguido pero no acaba de morir, a la vez que los nuevos órganos de la justicia han nacido pero no tienen una vida plena aún. Por un lado hay causas pendientes y rezagadas, como una pesada herencia de retardación de justicia, y por otro existe un amplio abanico de nuevos desafíos institucionales por asumir. Entre ellos, medidas que contribuyan a mejorar la eficacia del sistema penal en el marco de un proceso de reforma democrática de la justicia, basada en el respeto de los derechos humanos.

3.2.4. La mejora del sistema penitenciario

Un correlato a los desafíos que plantea la reforma policial pendiente y las reformas judiciales inconclusas, tiene que ver con la gestión del sistema penitenciario. El sistema penitenciario boliviano está regulado por el Código penal (ley 1768, Código penal, del 10 de marzo de 1997), la

Gráfico 4. Denuncias en la Fuerza Especial de Lucha contra la Violencia y casos resueltos por el poder judicial, 2005-2012



Fuente: Ramiro Orias. 2013. "Políticas de seguridad ciudadana y justicia penal en Bolivia". Décima reunión del Observatorio del Crimen Organizado. Buenos Aires, 2013.

ley de ejecución penal y supervisión (ley 2298, ejecución penal y supervisión, del 20 de diciembre de 2001), y su decreto reglamentario (decreto supremo 26715, del 26 de julio de 2002). Su principal función es la verificación del cumplimiento de la pena, pero en torno a ella adquiere otros roles, tales como lograr la enmienda y la readaptación y reinserción social de los condenados, mediante la administración del régimen de beneficios penitenciarios establecidos por la ley 2298, vigente en el país a partir de 2001.

Bolivia cuenta con cincuenta y seis recintos penitenciarios, diecisiete en el área urbana y treinta y nueve en el área rural, con una capacidad de albergar a cuatro mil ochocientas personas aproximadamente (Fundación Construir, 2012). Según la Dirección Nacional de Régimen Penitenciario, a diciembre de 2012 la población carcelaria era de 14.272 internos (véase el gráfico 5), lo que supera en 300% las capacidades instaladas e imposibilita al sistema penitenciario el poder brindar a los privados de libertad condiciones humanas y dignas de vida.

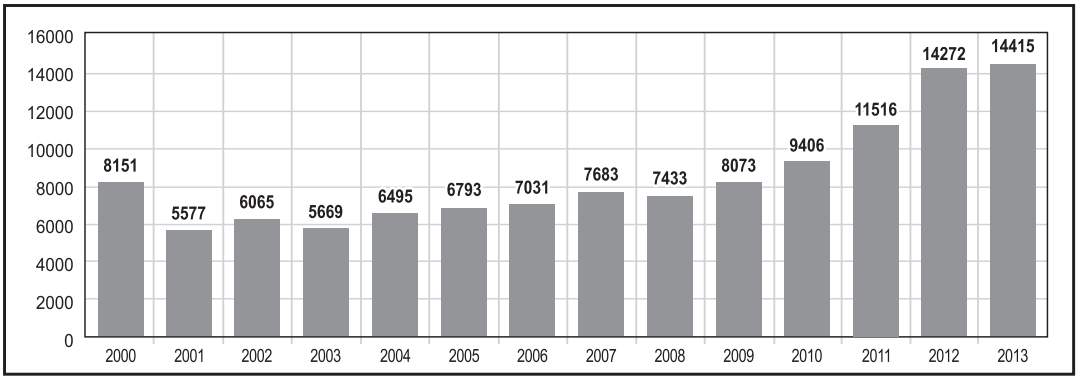
El hacinamiento y la sobrepoblación carcelaria hacen de los recintos penitenciarios del país potenciales focos de contagio e infección de enfermedades mortales como el sida y la tuberculosis[17]. Al respecto, el Plan nacional de acción en derechos humanos, Para vivir bien, alerta acerca de que los recintos penitenciarios del eje troncal cuentan solo con un médico disponible para la atención de los internos, y los recursos asignados para la compra de medicamentos no alcanzan para dar tratamiento ni siquiera a las enfermedades más comunes[18].

Según un informe publicado por la Fundación Construir en 2012:

> A la infraestructura insuficiente, se suman otros factores como la alimentación deficitaria: el estado designa diariamente un "prediario" de 8 bolivianos[19] (1,14 dólares), cifra que no alcanza para proporcionales una alimentación saludable y humana; y la inexistencia de divisiones para separar a los presos con sentencia de las personas privadas de libertad en situación de detención preventiva, aspecto que se agrava si te toma en cuenta a los más de 2.000 niños y niñas que de acuerdo a Unicef viven recluidos con sus padres, y que de acuerdo a la ley 2298 deben contar con espacios adecuados (guarderías) expresamente destinadas para ellos (Ley 2298, de ejecución penal y supervisión, de 20 de diciembre de 2001).

En diciembre de 2012, el gobierno boliviano dictó un decreto presidencial de indulto carcelario, en un intento por aliviar la crisis penitenciaria del país. No obstante, el mismo solo beneficiaría a un mínimo porcentaje de la población carcelaria, puesto que uno de los requisitos para el acceso al beneficio del indulto es la existencia de sentencia condenatoria ejecutoriada que representa el 15% de la población carcelaria.

Gráfico 5. Incremento de la población carcelaria en Bolivia, 2000-2013



Fuente: elaboración propia con base en datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística.

Otro aspecto preocupante es que el decreto insta a los detenidos preventivos a declararse culpables e ir a un proceso abreviado que les permita tener una sentencia ejecutoriada, al establecer en su artículo 3° que:

> Las personas detenidas preventivamente podrán acogerse al alcance del decreto Presidencial siempre y cuando obtengan sentencia condenatoria ejecutoriada mediante procedimiento abreviado dentro de los ciento veinte días posteriores a la promulgación de la ley de aprobación del decreto presidencial por la Asamblea Legislativa Plurinacional[20].

En un debido proceso, la persona es inocente hasta que se le demuestre lo contrario, y si los juicios no están logrando llevar las causas a una sentencia, de ninguna manera es un hecho atribuible al imputado, sino, por el contrario, obedece a las debilidades estructurales de la administración de justicia penal. Por tanto, el hecho de que el decreto instaure la posibilidad de libertad a los detenidos preventivos a cambio de una declaración de culpabilidad, vulnera la presunción de inocencia y mantiene la situación del sistema de administración de justicia, que requiere de parte del estado medidas urgentes y una inyección de recursos que permitan ampliar las capacidades para la atención de causas, reducir la mora judicial y favorecer el acceso a la justicia de las partes en el proceso.

Debe recordarse que las cárceles están sobresaturadas de población en situación de prisión preventiva y, por tal razón, solo una aplicación razonable y excepcional de la medida cautelar, tal como establece la Constitución política del estado, el ordenamiento penal y los estándares internacionales, aliviarían la crisis dentro del sistema penitenciario. De hecho, el indulto presidencial no ha paliado en mayor medida este problema, y su impacto hasta el presente ha sido mínimo, beneficiando a menos de 7% de los reclusos.

4. Conclusiones y recomendaciones de política

Como se ha visto en este trabajo, "el problema de la seguridad ciudadana es plural, multiforme y polisémico" (Carrión, Pontón y Armijos, 2009: 10), en él intervienen múltiples actores, públicos y privados, tiene innumerables formas y se manifiesta en variados espacios. La reducción a soluciones de "maximalismo penal" o "populismo punitivo" no han demostrado tener efecto preventivo (o más bien disuasivo) ni ejemplificador sobre la actividad criminal.

Las políticas de mano dura solo han generado mayor violencia estructural en la sociedad, mayor represión y control sobre la vida de los ciudadanos y el recorte de las garantías constitucionales. Las políticas de encarcelamiento han colapsado los recintos penitenciarios e incrementado la sensación de impunidad. No se trata de aumentar penas y modificar códigos, sino de desarrollar capacidades y reformar las instituciones, para que cumplan su rol a cabalidad.

La investigación desarrollada por la Fundación Construir en 2012 proporciona una comparación de la estadística judicial durante el periodo 2008-2011, de acuerdo con la cual se pudo constatar que, en la práctica, la ecuación "mayor endurecimiento de penas es igual a menor delincuencia" no solo no se cumple, sino que tiene efectos negativos en el incremento de la carga procesal y la retardación de justicia. En efecto, este estudio identificó que durante el periodo analizado la carga procesal en los juzgados de instrucción penal cautelar aumentó 20%, mientras que el porcentaje de sentencias condenatorias por año disminuyó 16%.

El estudio devela también que mientras las modificaciones al ordenamiento penal han creado nuevos tipos penales y disminuido las posibilidades de llevar las causas a vías alternas al juicio para su solución y tratamiento, el número de funcionarios judiciales y el presupuesto del órgano judicial se han mantenido, situación que genera que las capacidades instaladas sean insu-

ficientes para atender la carga procesal y, como resultado, se acumulen las causas sin sentencia y haya retardación de la justicia.

A esto habrá que añadir que, en 2010, las sentencias emitidas equivalieron a 1,4% del total de causas recibidas. Las causas pendientes de resolución acumuladas en los juzgados para la siguiente gestión subieron en un 25% en relación con la gestión anterior, con lo que la brecha en la eficiencia judicial en el despacho de causas se va agrandando cada gestión.

En concordancia con los argumentos descritos, el reporte "La retardación de justicia en materia penal" (Böhrt, 2012) muestra una mora judicial cercana al colapso: en materia penal fluctúa entre 60% y 90% en las distintas cortes de distrito judicial en los nueve departamentos del país. Dicho reporte, con base en los datos del Consejo de la Magistratura, revela que, en promedio, 75% de los informes de inicio de investigación atendidos por los fiscales quedaron pendientes o inconclusos, 17% fueron rechazados, y solo 7% fueron imputados formalmente.

Asimismo, el estudio "Percepción de inseguridad y evaluación de las instituciones de seguridad ciudadana", publicado por el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana (2012), muestra que la percepción de incremento de la delincuencia es generalizada entre la población: 89,2% en el eje central del país cree que el último año el crimen aumentó, 90,1% lo percibe así dentro de su ciudad y 66% siente que la delincuencia en su barrio se incrementó.

Ante la consulta, "¿Cuán seguro se siente por las noches en su casa?", los encuestados de La Paz, Santa Cruz, Cochabamba y El Alto respondieron en un 22,6% que "nada seguro", 46,3% afirmó que "poco seguro" y 30,9% dijo sentirse "seguro o muy seguro". Los alteños y los cruceños son los que se sienten más inseguros dentro de sus casas, con 75% y 73% de "nada o poco seguro", respectivamente. Por el contrario, 47,7% de las personas con mejores ingresos económicos se sienten "muy seguros". El periódico *Página Siete* publicó una encuesta que refleja que "al 43% de la población de tres ciudades del eje troncal y de El Alto le preocupa más la inseguridad ciudadana que la economía, la corrupción o el narcotráfico"[21]. El citado estudio de Lapop (2014) recoge que 57% de la población se siente insegura en su vecindario.

Podemos concluir que a medida que el sistema penal se endureció, se congestionó y colapsó, y al contrario de su hipótesis, los ciudadanos se sintieron más inseguros y la delincuencia siguió creciendo. La tabla 3, sobre el crecimiento de las denuncias registradas en sede policial, muestra que los años de énfasis en la estrategia punitiva, son también los periodos de mayor crecimiento delincuencial.

El análisis demuestra también que la crisis penitenciaria y el incremento en el número de personas privadas de libertad se debe a la falta de abordaje estructural de la problemática de la seguridad ciudadana frente a las debilidades del sistema procesal penal, que inducen a la aplicación de la detención preventiva, puesto que la tendencia adoptada por Bolivia en los últimos años, lejos de acercarse a políticas que aboguen por la reducción progresiva de los índices de población carcelaria sin sentencia, ha sido la creación de nuevos tipos penales, el endurecimiento de penas, el abuso y prolongación de la detención preventiva y el incremento en los requisitos para optar por la libertad condicional, entre otros.

Es necesario construir las bases de un sistema integral de política criminal. La implementación de un sistema nacional de seguridad ciudadana

Tabla 3. Denuncias sobre delitos realizadas en la Fuerza Especial de Lucha contra el Crimen, 2005-2012

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
34.201	35.385	42.405	48.945	51.978	57.982	60.927	65.228

Fuente: Fundación Construir, con base en datos proporcionados por el Ministerio de Gobierno en 2012.

muestra un rumbo, pero no se ve aún ese camino para la reforma policial, judicial y penitenciaria, que deben ser los próximos pasos. Como ha concluido el defensor del Pueblo en su evaluación anual sobre derechos humanos:

> Se tomaron medidas para proveer una mayor dotación de equipos y recursos para la policía, aunque no se han visto esfuerzos destacables y sostenidos en temas como la prevención y la educación, lo que parece mostrar una tendencia del gobierno a privilegiar la punición y la criminalización (Defensoría del Pueblo, 2012).

4.1. Recomendaciones de política pública

En relación con las políticas de endurecimiento penal se debe considerar lo siguiente:

1. *Aumento de penas y nuevos tipos delictivos*. Como se ha comprobado en este estudio, el modelo de maximalismo penal o populismo punitivo no ha sido capaz de proveer mayor seguridad ni de disminuir los índices delictivos. Esta política de endurecimiento del sistema penal ha fracasado y solo ha generado la peor crisis penitenciaria que el país ha vivido. Es por ello que la reforma penal debe cambiar de rumbo y superar el falso dilema entre eficacia y garantías ciudadanas.
2. *Reducción de la edad de imputabilidad penal.* Si bien en Bolivia no ha tomado cuerpo la propuesta de reducción de la edad de imputabilidad, queda en la agenda pendiente el desarrollo de la justicia penal juvenil, como una justicia especializada para menores de edad. Está en la agenda legislativa un nuevo Código niño niña adolescente, en el que se podría tomar una definición en esta materia a fin de evitar la criminalización de la juventud.
3. *Incremento significativo de la población encarcelada*. Se constata que las reformas al sistema penal no han logrado reducir los índices de impunidad ni una mayor eficacia en la investigación de delitos de cierta complejidad. Por el contrario, han quedado centrados en el uso masivo del encarcelamiento preventivo. Estas reformas no han tenido correlato en los sistemas penitenciarios. Asimismo, las garantías se han visto debilitadas e instituciones como la defensa pública no se han fortalecido. Todo lo anterior ha llevado a una crisis estructural penitenciaria. En materia de gestión falta clasificación, información y registro de la población penal y de sus condiciones de vida. También se evidencia la inexistencia de una política orientada a la reinserción (rehabilitación y acompañamiento post penitenciario).
4. *Incorporación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad.* Prescindir del uso permanente de las Fuerzas Militares en materia de seguridad ciudadana y orden público. En aquellos casos justificados en que estas colaboran en cuestiones de seguridad interior, se deben definir tiempos y funciones, y que estas intervenciones tengan una clara delimitación, así como una estrategia de salida, y que estén subordinadas a las autoridades civiles y democráticamente elegidas. La actuación militar debe estar regulada bajo los protocolos de procedimiento policial y no militar, debe desarrollarse bajo la dirección funcional del Ministerio Público y en coordinación operativa con la policía, desalentándose el establecimiento de nuevas funciones militares en el ámbito policial.

Para avanzar en la construcción de una agenda pública para la seguridad ciudadana es necesaria la articulación de cuatro componentes:

1. *Programas de prevención del delito*. Reconociendo que la política de seguridad pública es una política de carácter integral, multidimensional y multisectorial, es necesario mejorar la coordinación entre los responsables de la seguridad pública y la política criminal. Así, los diferentes consejos que establece la ley de seguridad ciudadana deberán articularse con el órgano judicial en la definición de políticas públicas de acceso a la justicia.

   En el marco de la aplicación de los mecanismos de la ley del sistema nacional de seguri-

dad ciudadana, se debe trabajar en fortalecer localmente el sistema de prevención social del delito, focalizando recursos en políticas locales en barrios críticos con problemas de convivencia, violencia intrafamiliar y conflictividad comunitaria. La implementación de servicios policiales más cercanos al ciudadano como las estaciones policiales integrales o las brigadas de protección a la familia, en el marco del modelo de policía comunitaria, entendido como la posibilidad de que la comunidad participe en las políticas de seguridad y no como la policía que controla la comunidad.

2. *Reforma, profesionalización y modernización policial*. Una de las reformas institucionales pendientes es la reforma policial. Esta debe avanzar en superar los estigmas de corrupción y falta de transparencia que pesan sobre ella, mediante: 1) el diseño organizacional adecuado para la modernización policial, basado en la diferenciación de funciones por medio del fortalecimiento de las tareas de control, prevención e investigación criminal, así como la diferenciación entre un escalafón civil (para funciones administrativas), uno policial (para tareas operativas), junto con la aplicación de un sistema disciplinario efectivo y respetuoso de las garantías constitucionales; 2) programas de capacitación en materia de gerencia policial, gestión, derechos humanos y transparencia; 3) espacios de diálogo y consulta con la sociedad civil en la planificación estratégica institucional; 4) mejora de las condiciones laborales de los funcionarios policiales, en particular de los sistemas de previsión social, salud, protección laboral y dispositivos de atención en salud mental; 5) desarrollo y diferenciación de las capacidades de investigación criminal, especialización en delitos complejos; 6) incremento y optimización de los recursos orientados a mejorar el equipamiento, la infraestructura de trabajo policial, la tecnología para la investigación criminal y la capacitación idónea para hacer un uso diferenciado de la fuerza cuando proceda.

3. *Reforma de la justicia penal*. Es necesario ordenar el estado de dispersión normativa en materia penal, mediante un nuevo código penal y procesal penal, que asegure el cumplimiento de las garantías constitucionales y el respeto de los derechos humanos. Se debe trabajar en racionalizar las penas, así como en mejorar los procesos penales, a fin de que sean oportunos y eviten la retardación de justicia. La diferenciación entre delitos complejos y comunes puede contribuir a construir un sistema penal eficaz.

4. *Sistema penitenciario*. Es necesario adaptar el sistema penitenciario a los estándares internacionales en torno al trato de las personas privadas de libertad (CIDH/OEA, 2008), y fomentar el desarrollo de políticas criminales y penitenciarias que contrarresten el uso intensivo de la privación de libertad como mecanismo punitivo dominante. Esto mediante el desarrollo y ampliación de los catálogos de medidas o penas alternativas, sistemas de verificación de información previa al juicio y de la mejora de los sistemas de seguimiento, supervisión y acompañamiento de personas con penas alternativas, evitando el uso intensivo de la prisión preventiva. En especial, se deben tomar las medidas necesarias para solucionar los problemas de sobrepoblación carcelaria y hacinamiento, modificando el sistema penal, ya que indultar puede significar solamente hacer campo para nuevos presos, si no se cambia la lógica actual de funcionamiento en la justicia penal.

Referencias

Basombrío Iglesias, Carlos. 2012. *¿Qué hemos hecho? Reflexiones sobre respuestas y políticas públicas frente al incremento de la violencia delincuencial en América latina. Woodrow* Wilson Center.

Böhrt, Carlos. 2012. "La retardación de justicia en materia penal". *Boletín de Difusión.* 1. Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria. Enero.

Carrión, Fernando, Jenny Pontón y Blanca Armijos. 2009. *120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana*. Flacso. Quito

Comisión Andina de Juristas. 2011. *Servicios de investigación social: elaboración y aplicación de encuesta/entrevista. Procesamiento de información.* Cosude. Sucre.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2011. *Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas*. OEA. Washington.

----------. 2009. *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos.* OEA. Washington.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos/OEA. 2008. "Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas". Resolución 1/08.

Defensoría del Pueblo. 2012. *Informe del defensor del Pueblo, Rolando Villena, sobre el ejercicio de los derechos humanos en el estado plurinacional, durante la gestión 2012*. La Paz.

Fundación Construir. 2012. *Reforma procesal penal y detención preventiva.* Fundación construir. La Paz. Disponible en http://www.fundacionconstruir.org/index.php/documento/categoria/id/25

Fundación Unir Bolivia. 2012. "Percepciones sobre temas clave". *Puertas Abiertas. Boletín Institucional de la Fundación Unir Bolivia.* 8. La Paz.

Gálvez, Álvaro y Paulino Verástegui. 2010. *Panorama de la reforma del sistema de justicia penal en Bolivia.* Plural Editores. La Paz.

International Centre for Prison Studies. 2013. *World Prison Brief (2013).* http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/Pre-trial detainees/remand prisoners.

Lapop. 2014. *Cultura política de la democracia en Bolivia, 2014: hacia una democracia de ciudadanos. Ciudadanía.* Universidad de Vanderbilt-Asdi-IDEA. Cochabamba.

----------. 2012. *Cultura política de la democracia en Bolivia, 2012: hacia la igualdad de oportunidades. Ciudadanía*. Universidad de Vanderbilt-Asdi-IDEA. Cochabamba.

----------. 2006. *Auditoría de la democracia en Bolivia, 2006. Ciudadanía*. Universidad de Vanderbilt-USAID.

Latinobarómetro. 2012. *Informe 2012*. www.latinobarometro.org. Santiago de Chile

----------. 2011. *Informe 2011*. www.latinobarometro.org. Santiago de Chile.

Mansilla, H.C.F. 2003. *La Policía boliviana: entre los códigos informales y los intentos de modernización.* Ildis. La Paz.

Naciones Unidas. 2013. *Informe de la alta comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos sobre las actividades de su oficina en el estado plurinacional de Bolivia.* A/HRC/22/17/Add.2.

Observatorio Ciudadano La Paz cómo Vamos. 2012. "Encuesta de percepción ciudadana sobre la calidad de vida en la ciudad de La Paz 2012". Agosto-septiembre de 2012.

----------. 2011. "Encuesta de percepción ciudadana sobre la calidad de vida en la ciudad de La Paz 2011". Mayo-junio de 2011.

Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana, Ministerio de Gobierno. 2012. *Primera encuesta de victimización, prácticas y percepción sobre violencia y delito*. La Paz. Bolivia.

Organización de los Estados Americanos (OEA). 2012. *Informe sobre la seguridad ciudadana en las Américas 2012.* Alertameric. Washington.

Orias, Ramiro y otros. 2012. *Reforma procesal penal y detención preventiva en Bolivia.* Fundación Construir/Ceja/Naciones Unidas/UCB. La Paz.

Quintana, Juan Ramón. 2012. *Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente*. PIEB. La Paz.

Riego, Cristián y Mauricio Duce. 2009. *Prisión preventiva y reforma procesal penal en América Latina*. Ceja. Santiago.

Saín, Marcelo F. 2007. "Notas sobre la institucionalidad gubernamental en seguridad pública". En *Seguridad pública en los países del Cono Sur.* FES. Santiago de Chile.

Sánchez, José Rocabado. 2012. "La seguridad ciudadana en Bolivia: ¿hay espacio para las Fuerzas Armadas?". *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. 12. Flacso, sede Ecuador.

Tellería, Loreta. 2005. *Policía y democracia en Bolivia Un proceso inacabado de institucionalización*. KAS. Quito.

Zaffaroni, Eugenio Raúl. 2006. *El enemigo en el derecho penal.* Ibáñez. Bogotá.

Notas

1 Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana, Ministerio de Gobierno. Datos presentados en la Cumbre de seguridad, con base en información del Comando General de la Policía Boliviana, mayo de 2011.

2 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-936/10, del 23 de noviembre de 2010.

3 El Código de procedimiento penal establece que "la libertad personal (…), solo podrá ser restringida cuando sea indispensable para asegurar la averiguación de la verdad, el desarrollo del proceso y la aplicación de la ley" (artículo 221). En ese sentido, se establece que la detención preventiva solo procede cuando existan suficientes elementos de convicción que el imputado es autor del hecho punible y que no se someterá al proceso (peligro de fuga) u obstaculizará la averiguación de la verdad (peligro de obstaculización). Esta norma definía asimismo que la detención preventiva terminará "cuando su duración exceda de dieciocho meses sin que se haya dictado sentencia o de veinticuatro meses sin que esta hubiera adquirido la calidad de cosa juzgada" (artículo. 239. 3).

4 http://eju.tv/2014/08/mil-reclusos-beneficiados-con-indultos-en-todo-bolivia/

5 BBC. "Sobrepoblación carcelaria tras reformas penales en Bolivia". La Paz. 24 de julio de 2010. http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2010/07/100723_bolivia_carceles_lr.shtml

6 El artículo 8° de la ley 1405, del 30 de diciembre de 1992, orgánica de las Fuerzas Armadas de la nación, establece que el presidente del estado en uso de la facultad que le confiere la Constitución política del estado, dispondrá el empleo de las fuerzas militares para, entre otros, mantener el orden público interno cuando las instituciones legalmente constituidas para este fin resultaren insuficientes.

7 Decreto supremo 27977, del 14 de enero de 2005, regula el uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en conflictos internos.

8 Ministerio de Defensa. "Fuerzas Armadas participarán en tareas de seguridad ciudadana". La Paz. 16 de febrero de 2012. http://www.mindef.gob.bo/mindef/node/637

9 *La Razón*. http://www.la-razon.com/ciudades/seguridad_ciudadana/militares-patrullan-ciudades_0_1579042106.html

10 http://www.hoybolivia.com/Noticia.php?IdNoticia=76957

11 Véase Mollericona en http://comunidadyprevencion.org/wp/?p=501

12 *Los Tiempos*. "Concluye III cumbre nacional de seguridad ciudadana: admiten poco avance en acciones contra el crimen". Cochabamba. 27 de octubre de 2012.

13 ABI. "Prevén duplicar recursos para programas de seguridad ciudadana". La Paz. 14 de enero de 2013.

14 *El Deber*. "Nueva ley orgánica de la Policía reformará y modernizará la institución". Santa Cruz. 2 de abril de 2013.

15 *Los Tiempos*. "ONU: justicia en Bolivia está en "profunda crisis"". Cochabamba. 20 de abril de 2013.

16 *La Razón*. "ONU: el mayor problema de la justicia boliviana es el sistema procesal penal". La Paz. 19 de abril de 2003.

17 EJUTV. "Enfermedad y miseria en las cárceles de Bolivia: mil reos con tuberculosis en San Pedro". 20 de febrero de 2011. Disponible en http://eju.tv/2011/02/enfermedad-y-miseria-en-crceles-de-bolivia-mil-reos-tuberculosos-en-san-pedro/

18 Ministerio de Justicia. 2010. Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos, 2009-2013, "Para Vivir Bien", segunda edición (en línea). Disponible en http://www.derechoshumanosbolivia.org/archivos/biblioteca/PNADH%20FINAL.pdf

19 *La Razón*. "La población penal creció en un 22,43% en 2011". 13 de enero de 2012. Disponible en http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/poblacion-penal-crecio_0_1540645943.html

20 Artículo 3°, parágrafo II, decreto presidencial 1145 de concesión del indulto. Disponible en http://www.lexivox.org/norms/BO-DP-N1145.xhtml

21 *Página Siete*. "La mayor preocupación de los bolivianos es la inseguridad". La Paz. 27 de abril de 2013.

Las múltiples dimensiones de la política brasileña de fronteras*

Juliano da Silva Cortinhas / Thiago Gehre Galvão

Presentación

La franja de frontera es una región bastante peculiar del territorio brasileño. Presenta, por ejemplo, índices de criminalidad más elevados, derivados, en los lugares más apartados, de la dificultad de mantenimiento de la presencia del estado y, en las áreas más populosas, de la alta vulnerabilidad de esas regiones a los delitos transnacionales. Además, es un área en la que los niveles de desarrollo son reducidos, lo que se relaciona con la dificultad de prestación de servicios por parte de las instituciones gubernamentales en toda su extensión.

La Constitución brasileña de 1988 define, en su artículo 20, inciso 2º, que "la franja de hasta ciento cincuenta kilómetros de ancho, a lo largo de las fronteras terrestres, designada como franja de frontera, es considerada fundamental para la defensa del territorio nacional, y su ocupación y utilización serán reguladas por la ley". Además de esta definición general, el principal andamiaje legal al respecto es la ley 6.634 de 1979, cuyo objetivo es reglamentar la utilización y ocupación del área, considerada "indispensable para la seguridad nacional".

Esta resolución aumenta la capacidad del estado para regular la ocupación de un territorio considerado fundamental para la defensa y la seguridad del país, por medio de restricciones a la compra y venta de tierras y al desarrollo de algunas actividades económicas. Al principio,

* Traducción de Claudia Solans. Los argumentos de este artículo fueron desarrollados a partir de literatura específica sobre la materia y de experiencias profesionales de los autores en la franja de frontera. Ambos autores son miembros del grupo de trabajo Brasil de seguridad regional, de la Fundación Friedrich Ebert, que tiene como una de sus tareas principales la discusión de las intersecciones entre cuestiones de seguridad y defensa en la frontera brasileña. Durante los trabajos desarrollados por el grupo de trabajo Brasil, los autores tuvieron la oportunidad de debatir *in loco* cuestiones fronterizas en los municipios de Boa Vista, Ponta Porã y Corumbá.

Agradecemos a la Fundación Friedrich Ebert, a la SAE/PR y al Instituto Pandiá Calógeras/MD por proporcionar incentivos a la investigación y a la redacción del artículo, aclarando que todos los argumentos desarrollados son de su exclusiva responsabilidad.

esta estrategia parecía ser eficaz contra la delincuencia transnacional, pero a lo largo de los años y en ciertas circunstancias viene imponiendo dificultades a la utilización de la región como eje de fomento a la integración regional. Además, es necesario volver a discutir algunas de estas restricciones, pues la presencia de la iniciativa privada podría dar más opciones de actividades económicas lícitas a las poblaciones locales, lo que sería fundamental para el mejoramiento de las condiciones de vida en la frontera.

La observación del conjunto de leyes destinadas a la región demuestra que, históricamente, la gran preocupación del gobierno federal fue con asuntos muy específicos, como la regulación de cuestiones agrarias, relacionada con conflictos entre agricultores y poblaciones indígenas. En los últimos años, sin embargo, los focos de las políticas para la región son la integración fronteriza, el fomento de proyectos de infraestructura y la promoción del desarrollo económico. A pesar de este cambio, los esfuerzos derivados de las preocupaciones gubernamentales recientes todavía no surten los efectos deseados, habiendo sido incapaces de interiorizar la ocupación del país, pues la atención estatal a las poblaciones de frontera continúa siendo precaria.

Además de la complejidad de los problemas genéricamente asociados a las regiones de frontera, otro factor que vuelve más difícil la observación de transformaciones más sustanciales en la franja de frontera brasileña es su dimensión y disparidad: representa, aproximadamente, 27% del territorio nacional, con 16.886 km de extensión (MD, 2013b) y, a pesar de ello, alberga solo 5% de la población total del país, aproximadamente 10'000.000 de habitantes. Debido a esta gran extensión, fue dividida por el Programa de desarrollo de la franja de frontera, coordinado por el Ministerio de Integración Regional, en tres grandes arcos: el Arco Norte, que comprende la de los estados de la región Norte: Amapá, Pará, Amazonas, Roraima y Acre; el Arco Central, que incluye la de Rondônia, Mato Grosso y Mato Grosso do Sul; y el Arco Sur, que engloba la franja de frontera de los tres estados de la región sur del país: Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul.

La división de la frontera en arcos facilita la elaboración de políticas adecuadas a las realidades de cada región, pues las tres tienen diferencias profundas entre sí. Mientras el Arco Norte tiene una densidad demográfica bajísima y es una región de difícil acceso, incluso para las Fuerzas Armadas, que en gran medida representan al estado en la región, el Arco Sur es más populoso (el menor en extensión, posee cuatrocientos dieciocho municipios de los quinientos ochenta y ocho de la franja de frontera) y aquel en donde hay más presencia del estado. Los problemas de criminalidad o malos servicios en los municipios de esa región son semejantes a los de las grandes ciudades brasileñas, siendo solo potenciados por la ubicación geográfica de esas ciudades y por la complejidad de las relaciones de sus habitantes con la realidad de los países vecinos.

Además de una breve caracterización de la frontera brasileña y de la discusión sobre la eficiencia de las políticas diseñadas para la región, otro punto importante para el desarrollo de este artículo es el nivel en que la cuestión fronteriza ha sido tratada en el Brasil, lo que ciertamente influencia la calidad de los resultados obtenidos por las iniciativas gubernamentales.

Las políticas para las fronteras pueden ser elaboradas a partir de una perspectiva regional, bilateral, nacional o local. A pesar de esta amplia gama de posibilidades y de la noción de que una política adecuada al respecto potenciaría sus efectos si considerara todos los niveles, el país ha optado por poner el foco en políticas de cuño nacional y que incentivan la construcción de instituciones locales[1], normalmente con poca coordinación con los países sudamericanos. Solo en los últimos años se vienen haciendo esfuerzos regionales dispersos, pero centrados en el desarrollo de infraestructuras que vinculan a los países, y no por medio de acciones que promuevan inversiones regionales o bilaterales coordinadas y concentradas en el desarrollo de las ciudades fronterizas. Además, no hay políticas desarro-

lladas localmente para la región de las fronteras pues, en gran medida, los municipios no están en condiciones de recaudar recursos suficientes para promover autónoma e independientemente acciones y avances. La falta de recursos económicos propios hace que las ciudades fronterizas continúen dependiendo en gran medida de acciones federales, que no siempre toman en consideración las realidades locales y, por eso, tienen dificultades para alcanzar sus objetivos.

Antes de examinar los esfuerzos gubernamentales para la frontera se analizan algunos de los principales problemas observados en la región. El objetivo no es hacer una discusión amplia sobre los orígenes de los problemas que ocurren en la franja de frontera del Brasil, sino presentar brevemente algunas de sus causas, que se reflejan negativamente en el proceso de elaboración de una política nacional de fronteras.

1. Principales causas de los problemas en la frontera brasileña

La vulnerabilidad de la región de la frontera terrestre brasileña está relacionada con tres razones principales. Primera, por ser la ruta de entrada al país de productos ilícitos, como estupefacientes y armas de uso exclusivo de las Fuerzas Armadas, y de mercaderías comercializadas ilícitamente, contrabandeadas por los medios más diversos: aeronaves, vehículos automotores, embarcaciones, bicicletas e incluso a pie, por ejemplo.

La existencia de altos índices de criminalidad asociados al contrabando y al tráfico de drogas no es exclusividad de la frontera brasileña. En términos generales, se puede afirmar que en muchas regiones de frontera alrededor del mundo, las tasas de criminalidad son bastante altas y los estados invierten cuantiosos recursos para minimizar el problema. La vulnerabilidad natural de esas regiones fronterizas puede ser explicada por medio de diversas "dimensiones", que se refieren a sus características geográficas, institucionales, económico-espaciales, políticas, cuestiones de soberanía o relacionadas con la "cultura de contacto", como propone Machado (2010: 70-71). Es importante mencionar, además, que tales vulnerabilidades vienen agravándose en los últimos años:

> Lo que está ocurriendo en la actualidad es la dificultad creciente de los estados nacionales para lidiar con la real fluidez de los agrupamientos humanos y, más aun, con la formación de redes políticas, económicas, identitarias y sociales transnacionales superpuestas a los límites de los estados territoriales. Aunque operen en todo el territorio nacional, estas redes encuentran un ambiente que favorece el establecimiento de nódulos transnacionales de articulación en las ciudades de frontera, particularmente en las ciudades situadas en la divisoria internacional —o ambiente fronterizo. No porque las reglas sean ambiguas, sino porque pueden beneficiarse y negociar con las diferencias de normas entre estados vecinos establecidos por los límites internacionales (Machado, 2010: 71).

Como se observa, la existencia de delitos de contrabando y narcotráfico en la frontera brasileña no es, por sí sola, resultante de malas políticas estatales en la región, sino que está relacionada con una realidad más compleja, inherente a la propia región fronteriza. Sin embargo, si las políticas estatales desarrolladas allí estuvieran bien conducidas, sus vulnerabilidades podrían ser minimizadas a gran escala.

En segundo lugar, la vulnerabilidad de la frontera brasileña está relacionada con las características históricas de ocupación del territorio nacional. El Brasil es un país con regiones muy populosas, localizadas en las proximidades del litoral, y con grandes vacíos demográficos. La distribución de la población en el territorio es muy desigual[2]. La franja de frontera, incluso en sus áreas más ocupadas, no presenta grandes concentraciones demográficas, lo que lleva a una falta de priorización del gobierno a la región. En el último siglo, a pesar de esfuerzos puntuales para que determinadas regiones de frontera fueran ocupadas, como la creación de la zona franca de Manaus, no hubo una acción definitiva e in-

tegrada del gobierno, en el sentido de consolidar las poblaciones locales allí, proporcionándoles mejores condiciones de vida e infraestructura, incluso en los municipios más populosos.

Esta falta de infraestructura genera un gran déficit institucional en la frontera brasileña. Es común que diversos órganos federales abran puestos de trabajo para la franja de frontera que no son ocupados, a pesar de las buenas remuneraciones y abonos salariales específicos para la región que son ofrecidos por algunas carreras de estado. Además, muchos servidores públicos que asumen puestos en la frontera no fijan su residencia en la región, lo que les impide conocer a fondo las dinámicas locales y prestar mejor los servicios. En las regiones más apartadas el problema se agrava por la ausencia total de los órganos estatales que implementan políticas sociales. En estos lugares, los servicios públicos más básicos solamente son proporcionados por las Fuerzas Armadas, único brazo del gobierno federal que consigue acceder a esas regiones[3].

A esta segunda razón para la gran vulnerabilidad de la frontera está ligada una tercera: la falta de inversiones públicas y privadas en la región. Como ya se ha afirmado, el gobierno federal no adelantó, a lo largo de los años, políticas específicas para el desarrollo de la franja de frontera. Tales políticas podrían ser elaboradas, por ejemplo, con base en incentivos al desarrollo de técnicas relacionadas con las culturas y materias primas locales o con financiamiento de emprendimientos turísticos. Si el gobierno creara iniciativas de ampliación de la infraestructura fronteriza, los inversores privados podrían encontrar medios de explotar los potenciales de cada región, lo que actualmente no ocurre. De esta forma, como no hay muchas opciones de empleo, los narcotraficantes y contrabandistas encuentran una gran porción de la población dispuesta a contribuir con la ilegalidad (Dreyfus, 2009). A pesar de los esfuerzos gubernamentales recientes para el desarrollo de la región, fijar la población localmente y aumentar sus opciones económicas frente a las tentaciones de la criminalidad son objetivos que solo se alcanzarán a largo plazo.

En resumen, la vulnerabilidad de la región es grande, incluso en las áreas de mayor densidad demográfica. En consecuencia, los ilícitos transfronterizos son diversos y se distribuyen de acuerdo con las oportunidades percibidas por los delincuentes por la ausencia total del estado, en algunos casos; o por la ineficiencia de sus políticas para la región, en otros. El resultado de ello, como ilustra el mapa 1, de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública, es la existencia de diversos tipos de ilícitos en toda la franja de frontera.

Se percibe, por tanto, que los tres arcos de frontera se caracterizan por la alta criminalidad, habiendo variación solamente en los tipos penales que afectan a cada región.

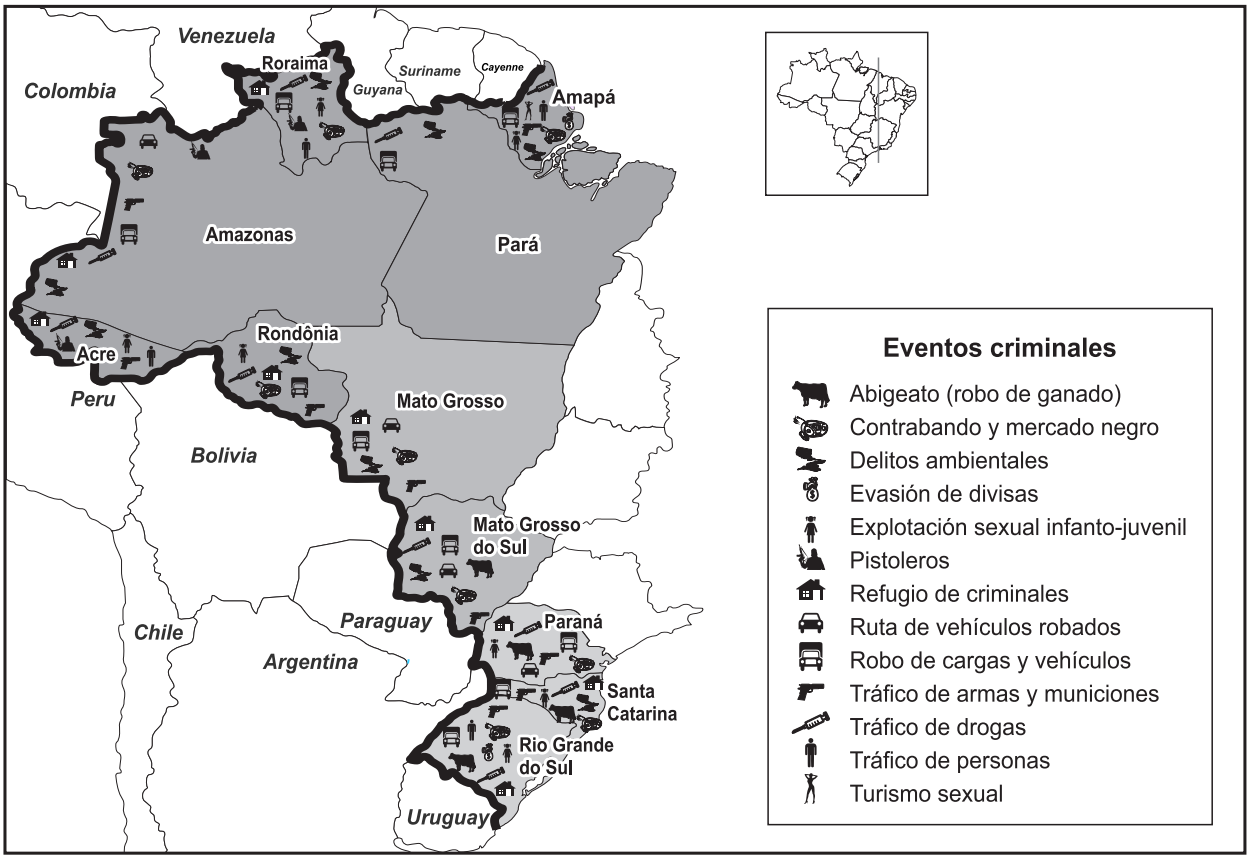
Solo en los últimos años se ha ampliado el foco de las políticas gubernamentales hacia la frontera brasileña. A las políticas de represión al crimen se vienen sumando acciones que tienen como objetivo el desarrollo de la región, pues la mejoría de las condiciones socioeconómicas de las poblaciones locales es considerada un presupuesto para minimizar las principales vulnerabilidades de la frontera.

A continuación se discutirán algunas de las acciones que viene desarrollando el gobierno federal para la franja de frontera y sus resultados. Al comienzo se mencionarán los esfuerzos para el desarrollo de la región y, a partir de ahí, se abordarán las acciones e iniciativas que buscan reducir la criminalidad en las regiones fronterizas. El objetivo será identificar beneficios provenientes de esos esfuerzos y posibles oportunidades que surgen de ellos.

2. Acciones nacionales para el desarrollo socioeconómico y para la reducción de la criminalidad en la franja de frontera

Los principales aspectos en los que actúa el gobierno federal en la franja de frontera pueden ser observados a partir de dos formas. Una es el

Mapa 1. Eventos criminales cometidos en la zona de frontera según UF (Brasil, 2008)



Fuente: especialistas en los temas de frontera de las secretarías estatales de Seguridad Pública/Departamento de Políticas, Programas y Proyectos-Senasp/MJ.

análisis de las propuestas legislativas que se discuten en el Congreso y que ponen el foco en la región. De estas, 44% (22% para cada una) trata cuestiones agrarias y de ciudadanía, mientras que 17% trata sobre seguridad y solo 15%, sobre desarrollo económico (GTI, 2010: 68). Como se nota, los congresistas han priorizado asuntos sociales y programas de asistencialismo, sin darle la debida importancia a iniciativas que pudieran alterar, a largo plazo, las realidades locales. Las grandes políticas gubernamentales están concentradas todavía en los asuntos agrarios y de seguridad.

Estas agendas están estrechamente vinculadas al desarrollo, pues el mejoramiento de las condiciones de seguridad y la solución pacífica de los conflictos permiten medios más adecuados para que la población fronteriza prospere e invierta localmente. Sin embargo, es importante observar que el mayor desarrollo de las regiones fronterizas significaría menos presiones agrícolas y tendería, a mediano y largo plazo, a reducir las tasas de criminalidad de modo más eficiente que las políticas estrictamente represivas. Se nota, por tanto, que el abordaje del legislativo para la frontera continúa siendo insuficiente para alcanzar los objetivos de los legisladores.

Otra forma de analizar cómo se posiciona el gobierno federal en relación con la franja de frontera es destacar los principales esfuerzos del ejecutivo en la región. El análisis de estas iniciativas se inicia por la principal acción de desarrollo de la franja de frontera y, a partir de ahí, se examinarán las iniciativas que buscan minimizar la criminalidad.

2.1. Comisión Permanente para el Desarrollo y la Integración de la Franja de Frontera

La creación de la Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) fue la principal iniciativa del gobierno federal para estudiar y elaborar políticas que buscan el desarrollo local de las regiones de frontera. El foco de las medidas propuestas por la CDIF es la mejoría de las condiciones de vida y la reducción de las causas profundas de la criminalidad en el área, minimizando los índices de la violencia relacionada con delitos transnacionales.

La Comisión fue creada por la Presidencia de la República, en el ámbito del Ministerio de Integración Nacional, por medio del decreto del 8 de septiembre de 2010, y tiene como principales competencias: 1) definir criterios para la actuación conjunta de los diversos órganos gubernamentales que actúan en el área de frontera, teniendo como objetivo su desarrollo; 2) presentar estudios que posibiliten la mejoría de las políticas públicas destinadas al desarrollo y a la integración de la franja de frontera; 3) proponer el desarrollo de un sistema de información que posibilite el gerenciamiento de las acciones dirigidas a su desarrollo e integración; 4) presentar planes regionales de desarrollo e integración de la frontera; 5) interactuar con los núcleos regionales para debatir las cuestiones de su competencia.

Además de su núcleo central, la CDIF posee once núcleos de frontera, uno en cada estado fronterizo, con representantes de la sociedad civil y actores locales. Estos núcleos buscan elaborar planes concretos para el desarrollo de la frontera y, por medio de ellos, la Comisión actúa en los quinientos ochenta y ocho municipios de la región. A partir de la definición y de la elaboración de los planes para cada municipio, analiza las demandas locales y compila las informaciones. Este proceso está en fase de desarrollo.

La iniciativa incluye un aspecto importante: la participación directa de representantes de la sociedad civil fronteriza. La creación de la Comisión significó un avance también porque trabaja con la perspectiva de que no hay mejorías en la seguridad pública sin mejoramientos en las políticas públicas más básicas. De esta forma, la noción de que los problemas inherentes a la frontera brasileña no se solucionarán sin el desarrollo definitivo de la región, finalmente parece haber sido considerada por el gobierno federal.

Otra gran ventaja de la CDIF en relación con esfuerzos anteriores es el hecho de que sus iniciativas son fruto de debates entre diversos órganos del gobierno federal, que analizan los problemas fronterizos a partir de visiones específicas, pero complementarias[4].

Todavía no es posible destacar resultados concretos obtenidos por la CDIF, pero su creación ya está proporcionando una nueva forma de analizar los problemas fronterizos. A partir de ella, la tendencia es a la creación de políticas transversales y multisectoriales que estén directamente relacionadas con los intereses de las poblaciones locales.

Se estima asimismo que los avances obtenidos por la CDIF en el ámbito del ejecutivo pueden encontrar respaldo en el poder legislativo, a partir de la creación del Frente Parlamentario Mixto para el Desarrollo de la Franja de Frontera, lanzado el 8 de abril de 2014 en un evento realizado en la Cámara de Diputados. A partir del trabajo conjunto de estas instituciones se esperan grandes avances.

Mientras que las principales acciones gubernamentales para el desarrollo de los espacios fronterizos brasileños son discutidas por la CDIF y por el Frente, las políticas públicas que buscan aumentar los niveles de seguridad de la región son coordinadas por el Ministerio de Justicia, que busca implementarlas en el contexto de la Estrategia nacional de seguridad pública en las fronteras (Enafron: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras).

Los debates sobre seguridad y defensa en la región de frontera parten de lecciones aprendi-

das a lo largo de las últimas décadas, en que el asunto ya se mostraba como una preocupación importante del gobierno brasileño para la región. Esta mayor madurez al respecto propicia mejores resultados al gobierno federal en el área de los observados en la discusión sobre desarrollo.

2.2. Estrategia Nacional de Seguridad Pública en las Fronteras

La Enafron es un programa creado en el ámbito de la Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) del Ministerio de Justicia, con el objetivo de implementar las iniciativas del Plan estratégico de fronteras para el perfeccionamiento de la seguridad en la región. La Estrategia busca organizar los proyectos que vienen desarrollando en la región el gobierno federal y los estados federativos fronterizos, a partir de la identificación de los principales ilícitos que ocurren en las fronteras y de las iniciativas gubernamentales para minimizarlos. De este modo, la Enafron procura articular las acciones de los órganos federales de seguridad para la frontera y, a partir de allí, trabajar coordinadamente con gobiernos estatales.

El órgano central de operatividad de la Enafron es el Gabinete de Gestión Integrada Nacional de Fronteras, que toma las decisiones estratégicas sobre cómo se integrarán las políticas y los órganos de seguridad, lo que ocurrirá en los niveles estatales y municipales. Los estados también poseen sus gabinetes de gestión integrada de fronteras, ubicados en los municipios más vulnerables, constituidos por órganos como la Policía Vial Federal, la Policía Federal, las policías Civil y Militar, las Fuerzas Armadas, la Fuerza Nacional, representantes de la sociedad civil, entre otros.

Las acciones de inteligencia de los órganos de la Unión y de los estados en el ámbito de la Enafron están permanentemente integradas bajo la responsabilidad del Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), gerenciado por la Abin (Agência Brasileira de Inteligência). La prioridad de esfuerzos, definida en la Enafron, recae sobre los municipios en condición más precaria (índices elevados de violencia y poca presencia de los órganos estatales). Por eso, las capitales estatales fueron inicialmente excluidas del área de actuación de la Estrategia.

Buscando maximizar la efectividad de sus esfuerzos, incluso frente a las diversidades locales, la Estrategia determina que cada gobierno estatal cree un plan propio de seguridad pública en las fronteras, a partir de las decisiones estratégicas formuladas por su órganos centrales, o sea, la Enafron establece que la competencia para la toma de decisiones estratégicas, de cuño general y estructural, permanece en el ámbito de las autoridades federales. A partir de estas determinaciones generales, cabe a las autoridades locales desarrollar las políticas, actuando de modo articulado y constante, a partir de las herramientas que cada uno de esos órganos desarrolló a lo largo de los años.

Con el objetivo de controlar la implementación de sus determinaciones generales, los órganos federales traspasan recursos a los estados, mediante la celebración de convenios de dos años, en las áreas de inteligencia y equipamiento de policía. Estos convenios son firmados por los secretarios de Seguridad Pública de los estados fronterizos y, como contrapartida, la Unión exige que el estado cumpla diversas metas y desarrolle, en un tiempo determinado, programas establecidos específicamente para la realidad local. Si las demandas no fueran atendidas, el gobierno federal dejará de celebrar nuevos convenios y no traspasará más recursos al área de seguridad pública. De esta forma, la Enafron busca internalizar en el plan las lecciones aprendidas con el Pefron (Policiamento Especializado de Fronteira)[5]: debe evitarse la concentración de competencias en el gobierno federal y la homogeneización de las demandas para cada estado federativo.

Como una de las principales dificultades identificadas por el gobierno federal para el combate de los ilícitos transnacionales que ocurren en la franja de frontera fue la falta de articulación

entre los diversos órganos de seguridad pública, la Enafron y, más específicamente, los gabinetes de gestión integrada, tiene el potencial de alcanzar importantes resultados.

La Enafron también monitorea los datos de la criminalidad de cada estado, como forma de verificar si los recursos destinados a los gobiernos estatales están siendo utilizados eficientemente en las ciudades de frontera. A pesar de que la participación de cada estado es bastante diversa, se observa que las autoridades estatales se están movilizando de modo más adecuado. Mientras tanto, una cuestión que todavía merece esfuerzos y mejorías es el diálogo y la coordinación entre estados federativos, sobre todo entre estados de frontera y estados con mayor consumo de drogas. San Pablo, por ejemplo, fue el estado en el cual se incautó la mayor cantidad de cocaína el año pasado, llegada de países fronterizos como Colombia y Bolivia, y aun así no existe ninguna cooperación suya con los estados de frontera.

2.3. Programa de Vigilancia Especializada de Frontera

En términos más específicos, uno de los principales esfuerzos de cuño permanente para la disminución de la inseguridad que se viene haciendo en el ámbito de la Enafron es el Programa de Vigilancia Especializada de Frontera, coordinado también por la Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp). El Pefron (Projeto de Policiamento Especializado na Fronteira) fue creado en 2008 y, por tanto, es anterior a la Enafron. A pesar de esto, hoy opera en el ámbito de la Estrategia.

El Programa creó un cuerpo especializado en la contención de delitos en la franja de frontera, compuesto por pelotones formados, permanentemente, por policías civiles, militares y peritos. El objetivo principal es acelerar en la región la integración entre las actividades que competen a esos tres órganos de seguridad. Por estar compuesto por fuerzas de seguridad de diferentes naturalezas, los pelotones pueden dar respuestas más rápidas a las demandas de las poblaciones locales, reuniendo la capacidad ofensiva de la policía militar a la dimensión investigativa de la policía civil. Los delitos se previenen con más eficacia y cuando ocurren son resueltos con mayor agilidad, facilitando el trabajo del Ministerio Público y, consecuentemente, del Judicial. Como resultado final, se obtiene el aumento de la eficacia del aparato estatal de seguridad pública.

El Pefron, de este modo, minimiza el vacío existente en la provisión de seguridad pública en áreas fronterizas. Además, a pesar de que la composición de los pelotones de frontera es muy semejante en los tres arcos, existe una preocupación de las fuerzas policiales por buscar respetar las especificidades de cada área.

La implantación definitiva del programa se dio en 2010, cuando se instalaron dieciocho unidades del Pefron a lo largo de los tres arcos de frontera. Cada unidad contaba con cuarenta y seis integrantes y, de acuerdo con datos de aquel año, cuando todas las unidades previstas estuvieran en acción, el programa atendería a quinientos setenta y un municipios, que tenían un total de 10,9 millones de habitantes (Araújo, 2010). El costo inicial de instalación del Pefron estaba estimado en R$5'641.249 para cada unidad, y el total de inversiones previstas para el primer año era de R$6'241.249 (MJ, 2009).

Las unidades del Pefron son volantes, permaneciendo cerca de diez días en cada municipio. Cabe a la Senasp monitorear las operaciones por medio de un banco de datos, pero la coordinación central no impone actividades específicas a los estados. La contrapartida exigida a los entes federativos, en este caso, es solo la actualización de los bancos de datos.

La efectividad de la iniciativa aumentó con la puesta en funcionamiento de las operaciones Ágata y Centinela, que fueron desarrolladas sobre la base de la experiencia del Pefron. Como se verá a continuación, estas operaciones involucran a varios agentes de seguridad pública, que actúan en múltiples niveles, además de contar con las Fuerzas Armadas. Los resultados obtenidos por estas operaciones han sido bastante positivos.

2.4. Operaciones Ágata y Centinela

Las Fuerzas Armadas, los órganos de seguridad federales y los estatales han actuado conjuntamente en operaciones destinadas al aumento de la represión de los ilícitos en las áreas de frontera. Tales operaciones, organizadas a partir del Plan estratégico de fronteras, han alcanzado resultados muy significativos, principalmente si se toma en consideración el número de detenciones. A pesar de ser esfuerzos puntuales, que tienen como objetivo la represión y no la eliminación de las causas profundas de ocurrencia de los delitos de fronteras, tales operaciones alcanzan diversos rendimientos, entre los que se destacan la integración de las agencias de seguridad, que adquieren mayor interoperabilidad y, como beneficio a largo plazo, el reequipamiento de las fuerzas de seguridad que actúan en las fronteras.

El objetivo de este subtítulo, nuevamente, no es discutir en profundidad la eficacia de estas operaciones, sino presentar sus concepciones y algunos resultados ya evidentes.

Se destacan, primero, las operaciones Ágata, realizadas bajo el comando del Ministerio de Defensa. Su concepción es hacer esfuerzos puntuales y por tiempo determinado en regiones específicas de la frontera, a partir de una acción conjunta de varias agencias. La primera de estas operaciones se realizó entre el 5 y el 20 de agosto de 2011 en la frontera entre Brasil y Colombia. Desde entonces se hicieron siete operaciones más, siendo la operación Ágata 8, la última, la mayor de ellas. Como la operación anterior, Ágata 8 cubrió toda la frontera concomitantemente.

En las seis primeras ediciones de las operaciones Ágata se incautaron ciento seis armas, 19,8 toneladas de explosivos y 11,8 toneladas de drogas (MD, 2013b). En Ágata 7 se utilizó un efectivo de más de 33.000 militares, además de más de mil miembros de otras diversas agencias de seguridad pública. La operación duró diecinueve días y, en ese periodo, se incautaron 25,3 toneladas de marihuana y 657 kilos de cocaína, crack y hachís (MD, 2013), entre otros diversos secuestros, cantidades hasta entonces inéditas en operaciones de este porte.

Ágata 8 movilizó de nuevo más de 30.000 militares y fue realizada en mayo de 2014, batiendo nuevamente el récord de incautaciones de drogas. En solo once días se incautaron 40 toneladas de estupefacientes, se inspeccionaron 122.428 vehículos y 7.776 embarcaciones. En total, la operación secuestró doscientos seis barcos, ciento veintiséis automóviles y veintiocho armas (Oliveira, 2014).

Además de las operaciones Ágata, que están bajo la coordinación del Ministerio de Defensa y tiene un carácter puntual[6], el gobierno federal está actuando en la represión de los delitos de frontera por medio de las operaciones Centinela, que complementan las motivaciones de las Ágata.

Las operaciones Centinela están bajo la coordinación del Ministerio de Justicia y tienen un carácter diferente, pues actúan continuamente, sin un espacio definido de acción. Por medio de las operaciones Centinela, en las que se enfatiza a partir del fin de cada Ágata, las fuerzas policiales de seguridad permanecen fiscalizando grandes zonas de la frontera terrestre por tiempo indeterminado. Las operaciones son fruto de la integración entre la Policía Federal, la Policía Vial Federal y la Fuerza de Seguridad Nacional, habiendo alcanzado excelentes resultados ya en los primeros años de actuación. Una comparación entre los resultados de las acciones de represión policial en la frontera en los diecisiete meses que antecedieron a las operaciones Centinela y en los diecisiete primeros meses de su implantación, ilustra bien la cuestión (véase la tabla 1).

> En resumen, los beneficios logrados por la operación Centinela son muy importantes:
>
> En un año y cinco meses del Plan estratégico de fronteras, las fuerzas de seguridad de la operación Centinela incautaron 350 toneladas de drogas. La cantidad de incautación de drogas en este período es 329,5% mayor que entre enero de 2010 y mayo de 2011. Ya el volumen de dinero incautado (en reales) es

Tabla 1. Comparativo de incautaciones, operación Centinela

Tipo de acción	Resultados (enero 2010-mayo 2011)	Resultados (junio 2011-nov. 2012)
Drogas incautadas (t)	81,49	350
Personas apresadas en flagrancia	2.587	20.737
Vehículos secuestrados/recuperados	2.414	9.545
Armas de fuego incautadas	375	2.235
Municiones incautadas	62.695	280.785
Paquetes de cigarrillo incautados	2'149.271	16'222.996
Fármacos incautados	379.893	1'898.637
Dinero incautado (R$)	1'731.573	10'775.064
Dinero incautado (US$)	284.230	875.243

Fuente: Ministerio de Justicia. Disponible en http://portal.mj.gov.br/pronasci/main.asp?ViewID=%7BA87C1BD2-2373-48C1-8F42-BCB003F3B3E5%7D&params=itemID=%7B68DB9BB1-95CF-44A4-8EB0-2081DCEE79D4%7D;&UIPartUID=%7B2218FAF9-5230-431C-A9E3-E780D3E67DFE%7D. Acceso el 5 de julio de 2013.

> casi seis veces más. Dio un salto de R$1,7 millones a R$10,7 millones. La cantidad de cigarrillos incautados, por ejemplo, subió 654,8% después del inicio del Plan estratégico de fronteras, dando como resultado un monto de 16,2 millones de atados de cigarrillos (MJ, 2013).

Como se observa, los resultados obtenidos por el gobierno federal a partir de la nueva dimensión que adquirieron las políticas de seguridad para la franja de frontera son bastante importantes. La esencia de estas iniciativas está, principalmente, en la mayor integración de las fuerzas de seguridad y en la realización de operaciones interagencias. El punto negativo, sin embargo, está en el hecho de que tales acciones enfatizan en la represión y, a pesar de los esfuerzos de cuño social que son también relevantes para las operaciones Ágata, poco contribuyen a cambiar las realidades sociales de la frontera.

A pesar de estas dificultades, el gobierno federal parece haber aprendido algunas lecciones con los errores históricamente cometidos en la región, y las políticas que se vienen elaborando desde la última década presentan mejores índices de éxito o, por lo menos, abren buenas perspectivas. Aun cuando todavía no haya surtido el efecto deseado, la creación de la CDIF tiende a minimizar algunas de las deficiencias descritas en los párrafos anteriores.

Además, la Enafron ha buscado la cooperación de las once universidades de los estados fronterizos para el mapeamiento y la obtención de datos de la delincuencia en la frontera, a fin de obtener un diagnóstico más preciso de los problemas.

Es necesario, sin embargo, que las autoridades gubernamentales utilicen los avances que se vienen obteniendo para encontrar medios de transformarlos en mejorías estructurales de largo plazo, asociando definitivamente un mejoramiento de la seguridad pública con el desarrollo de la franja de frontera. Cuando esto ocurra, las externalidades positivas serán generadas para todo el gobierno federal, pues las exigencias de gastos en seguridad pública en la región podrán ser reducidas en gran escala.

Entre los más beneficiados, definitivamente, estarán las Fuerzas Armadas, los órganos estatales que han sido más demandados en la franja de frontera, principalmente después que la LC 136/2010 les otorgó poder de policía en toda la extensión del área. Si el Brasil encuentra medios adecuados de lidiar con las peculiaridades de esta región, las Fuerzas Armadas podrán redu-

cir sus gastos en operaciones subsidiarias en la frontera, reubicándolos en operaciones típicas de defensa nacional y en su modernización, lo que también traerá un gran beneficio al país.

Hay, por tanto, diversos puntos que deben ser perfeccionados en las iniciativas gubernamentales que se vienen implementando. Algunos de ellos se destacan a continuación.

3. Desafíos, propuestas e incertidumbres

La voz de los gestores municipales de frontera es determinante al describir las carencias y necesidades fronterizas. Contrastando con los avances alcanzados hasta ahora, indican el cuadro de desafíos que se deben vencer: 1) ampliar el canal de diálogo entre el Gabinete de Gestión Integrada de Frontera y las prefecturas; 2) dar seguimiento a la actuación de la Enafron, haciendo énfasis en la implementación de videomonitoreo; 3) establecer políticas de seguridad pública de media y larga duración, que permitan la continuidad y efectividad en las acciones desarrolladas; 4) pensar la seguridad pública de manera multidimensional, no solo desde el punto de vista policial; 5) tomar en consideración la educación, el deporte y la infraestructura como elementos importantes en la estrategia de seguridad pública; 6) adecuar la naturaleza de los servicios a las peculiaridades locales: mayores costos por las distancias y falta de infraestructura; y 7) crear un PAC Ciudades Fronterizas, que dé cuenta de las especificidades de las fronteras en las diferentes áreas[7].

En este sentido, a pesar de la evolución visible, se destacan algunas deficiencias presentes y que se han perpetuado en forma de desafíos reflejados en las preocupaciones de los gestores y analistas que vivencian la realidad de las fronteras.

3.1. El factor complejidad

El sistema de relaciones fronterizas en los arcos Norte, Central y Sur es distinto en cada uno y, en cada una de esas realidades, los factores por considerar para minimizar los problemas locales varían en naturaleza e intensidad. La heterogeneidad de las condiciones geográficas, históricas y sociales fronterizas impacta en la construcción de las políticas locales y regionales. Eso no significa, sin embargo, que entre los arcos de la frontera brasileña no haya varias similitudes, algunas de las cuales ya fueron señaladas. La combinación de estos factores, por sí sola, ayuda a explicar las dificultades enfrentadas para avanzar en una política nacional de fronteras. Luego, una política consistente para la región debería considerar tanto las similitudes como las disparidades de los arcos fronterizos.

Sería adecuado que las legislaciones e iniciativas federales buscaran concentrarse en la formulación de una amplia estrategia de seguridad y desarrollo de la franja de frontera, lo que depende del reconocimiento de las similitudes y singularidades señaladas. Para ello es recomendable un instrumento político flexible. Por un lado, debe haber margen de maniobra para que las cuestiones operacionales sean decididas localmente, pues solo eso garantizaría que fueran consideradas las peculiaridades existentes entre las diferentes regiones de la frontera brasileña. Por otro, las políticas federales deben enfocar la construcción de un aparato general de desarrollo de las iniciativas generales que posibiliten el empoderamiento de los actores locales por medio de esfuerzos de capacitación y de la descentralización de recursos.

3.2. La preponderancia de las cuestiones de seguridad

Gran parte de las iniciativas recientes continúa concentrada en cuestiones de seguridad, en las que se observa una asociación intrínseca entre asuntos de defensa y seguridad nacional y de seguridad pública que son tratados de forma prácticamente indistinta. Esto es muy perjudicial para la efectividad de las políticas de seguridad y para el establecimiento de un aparato de defensa más

adecuado a las pretensiones internacionales del país. Para superar esta deficiencia, se debe partir de la noción de que la protección de las fronteras es materia tanto de seguridad nacional como de seguridad pública, considerando que estos enfoques son complementarios pero distintos. El establecimiento de la seguridad (en sentido amplio) en la región es una tarea que depende de las Fuerzas Armadas modernas, bien equipadas, con capacidad de presencia y movilidad, pero también de una política de seguridad pública adecuada, que incluya a actores de la sociedad civil municipal (que continúan siendo oídos adecuadamente incluso por las autoridades estatales).

3.3. Disonancia política

Dos deficiencias en el proceso de formulación de políticas públicas y que generan disonancias se refieren a la falta (o ineficacia) de políticas transversales y acciones específicas para atender las diferentes realidades fronterizas del lado brasileño. Por ejemplo, la seguridad pública necesita ser acompañada por la mejora de los servicios públicos en general; al fin y al cabo no se puede esperar que, en espacios con precaria situación de salud, educación, saneamiento básico y estructura energética, la seguridad pública no sea también bastante precaria. Además, es necesario pensar e implementar una política de vivificación de las fronteras, esto es, la ocupación poblacional y el respeto por las actividades de las comunidades que residen en ellas. El patrón histórico de concentración demográfica excesiva en el litoral y en el centro sur y sudeste del territorio brasileño necesita ser reequilibrado con políticas de asentamiento en las regiones fronterizas.

3.4. Falla de coordinación

Se percibe un abismo de coordinación entre actores domésticos centrales (federales), con baja o nula interlocución en aspectos de frontera, y actores locales, normalmente abandonados a su propia suerte cuando se trata de atraer inversiones, competir por publicaciones o elaborar proyectos para captar recursos. Este patrón se repite en lo que respecta a la sistematización adecuada de datos sobre la realidad fronteriza. En el caso de la seguridad pública y el saneamiento, las informaciones cuantitativas de criminalidad e infraestructura todavía son bastante precarias, y este desfase impide la elaboración de políticas más adecuadas para la región. La coordinación entre institutos de investigación, autoridades gubernamentales municipales, estatales y federales crea la base sobre la cual sería posible avanzar en la comprensión más fidedigna de la realidad local.

3.5. El frágil eslabón entre lo nacional y lo internacional

Las políticas que viene desarrollando el gobierno federal todavía no están coordinadas adecuadamente con los países vecinos, lo que impide niveles mayores de éxito. El equipamiento de las autoridades brasileñas y el aumento de la presencia del estado en la franja de frontera son medidas fundamentales, pero que pueden no tener el efecto deseado y los beneficios pretendidos si, del otro lado de la frontera, las autoridades son permisivas o no poseen las mismas capacidades. Además, las discrepancias normativas entre los marcos legales de los países sudamericanos son evidentes (perfeccionados para seguridad y defensa e incipientes para aspectos socioeconómicos). El resultado es un desequilibrio nefasto para la dimensión humana y una fragmentación institucional que entorpece una propuesta integrada de política sudamericana de fronteras.

3.6. La desatención de la dimensión humana

Es importante reflexionar sobre la necesidad urgente de mejorar la infraestructura de trabajo de las autoridades gubernamentales que actúan en la frontera (seguridad pública, salud, educación, etcétera), mediante políticas salariales e incentivos no pecuniarios. Además, la atención especial

a la dimensión humana incluye el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de las poblaciones locales, así como políticas de incentivo al establecimiento de esos grupos sociales para que sus familias permanezcan en la frontera por largo tiempo.

3.7. Incertidumbres

Finalmente, se listan las incertidumbres que continúan afectando la constitución de una política nacional de frontera: ¿cuál es la contribución de las organizaciones de la sociedad civil en áreas de frontera para la integración y superación de los problemas?; ¿cuál es el papel de los parlamentos regionales en fomentar el debate y moldear los marcos jurídicos nacionales en el sentido de favorecer el desarrollo local?; ¿los pasos de frontera son canales propicios para la integración o aún están inertes por los típicos problemas de carencia infraestructural?; ¿en cuáles realidades de vecindad el "impulso del Mercosur" fue efectivo para generar acciones fronterizas dinámicas?; ¿sería posible pensar un modelo único o unificado de gestión de fronteras para el espacio sudamericano?; ¿existen más diferencias o semejanzas entre los modelos nacionales?

De modo general, las recientes evoluciones político-institucionales promovidas por el gobierno federal vienen intentando minimizar algunas de estas dificultades. Resultados más promisorios, sin embargo, solamente se obtendrán si las iniciativas brasileñas son coordinadas con los demás países de la región.

4. La frontera como factor de integración

Frente a este cuadro de indefiniciones y desafíos, se percibe que una "política nacional de frontera" debe considerar dos ópticas. Primero, la de la multidimensionalidad, pues la adecuación de las políticas será directamente proporcional al número de dimensiones de la vida social consideradas en su formulación. Es fundamental, por tanto, ir más allá de la discusión tradicional de seguridad y defensa, ya que las acciones del estado en la frontera están unidas a los intereses constituidos en diversos sectores de la sociedad y no solo a los relacionados con asuntos de seguridad y defensa, aunque estos sean los que más concentran la energía y atención de quienes tienen poder de decisión en el Brasil en la actualidad (Gehre, 2008). Además, es necesario considerar la óptica de la dualidad. La política brasileña para la frontera es reflejo de acciones nacionales e internacionales, interconectadas por los niveles doméstico e internacional de las negociaciones (Halliday, 1999; Putnam, 1993), o sea que está construida en un ambiente dual. Como la primera óptica ya fue bastante discutida en este artículo, se pasa ahora al examen de la segunda.

Al reconocer las fronteras como parte estratégica de políticas nacionales (END y Enafron), el Brasil necesita mostrar que su atención no se restringe al territorio nacional, sino a los efectos transnacionales que los fenómenos fronterizos normalmente generan. El momento, por esto, es bastante oportuno para conectar los niveles nacional e internacional en la elaboración de una política pública de fronteras, pues el fortalecimiento de la capacidad del gobierno para responder a los crecientes desafíos del siglo veintiuno depende tanto de un perfeccionamiento institucional interno como de la ampliación de la cooperación fronteriza sudamericana.

La elevación de la importancia de las regiones fronterizas afecta la percepción de quienes toman las decisiones, tanto brasileños como sudamericanos, y, por esto, exige *acciones de vecindad* que diluyan cualquier recelo y reticencia, tales como protocolos de entendimiento entre ciudades gemelas, cooperación internacional federativa, cooperación transfronteriza, entendimientos en foros multilaterales, teniendo como foco la atención a los problemas socioeconómicos locales.

La cooperación con otros países es esencial, por ejemplo, por la necesidad de tomar en consideración la existencia de la dimensión de la

vulnerabilidad de las poblaciones fronterizas, tanto de las comunidades indígenas como de las poblaciones aisladas no indígenas. El caso de la vulnerabilidad en el espacio fronterizo amazónico es emblemático para la discusión en cuestión, porque el primer paso para enfrentar este escenario negativo sería profundizar las informaciones sobre la localización y dimensión de esta población. Esto solo será posible mediante esfuerzos conjuntos.

En el lado brasileño, una salida posible para localizar y medir tales poblaciones aisladas sería cruzar las informaciones del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) acerca de los sectores censales denominados zona urbana y zona rural, con los datos obtenidos para tierras indígenas, aglomerados y escuelas. Con eso sería posible identificar cuáles son las comunidades denominadas "polos", que poseen infraestructura mínima de atención a los servicios básicos, y las comunidades aisladas, que están a cierta distancia de los polos.

El levantamiento de los datos, realizado en 2012, señaló que en los seis estados amazónicos que poseen tierras en franja de frontera, existen noventa y ocho municipios con hasta mil quinientas comunidades polos (no indígenas) y cerca de quinientas cuarenta personas ubicadas en la franja de frontera (véase el mapa 2). Lo que impresiona, de hecho, es la dispersión de esta población, así como la imprecisión en la identificación de las poblaciones aisladas. El resultado es que el estado no logra garantizar el acceso pleno y de calidad a los servicios para estas poblaciones, lo que acentúa los problemas sociales en estas áreas. Frente a este escenario, a las poblaciones que viven en áreas de frontera, sin atención básica, solo les resta desarrollar medios propios de supervivencia, lo que se conoce como "tecnologías sociales".

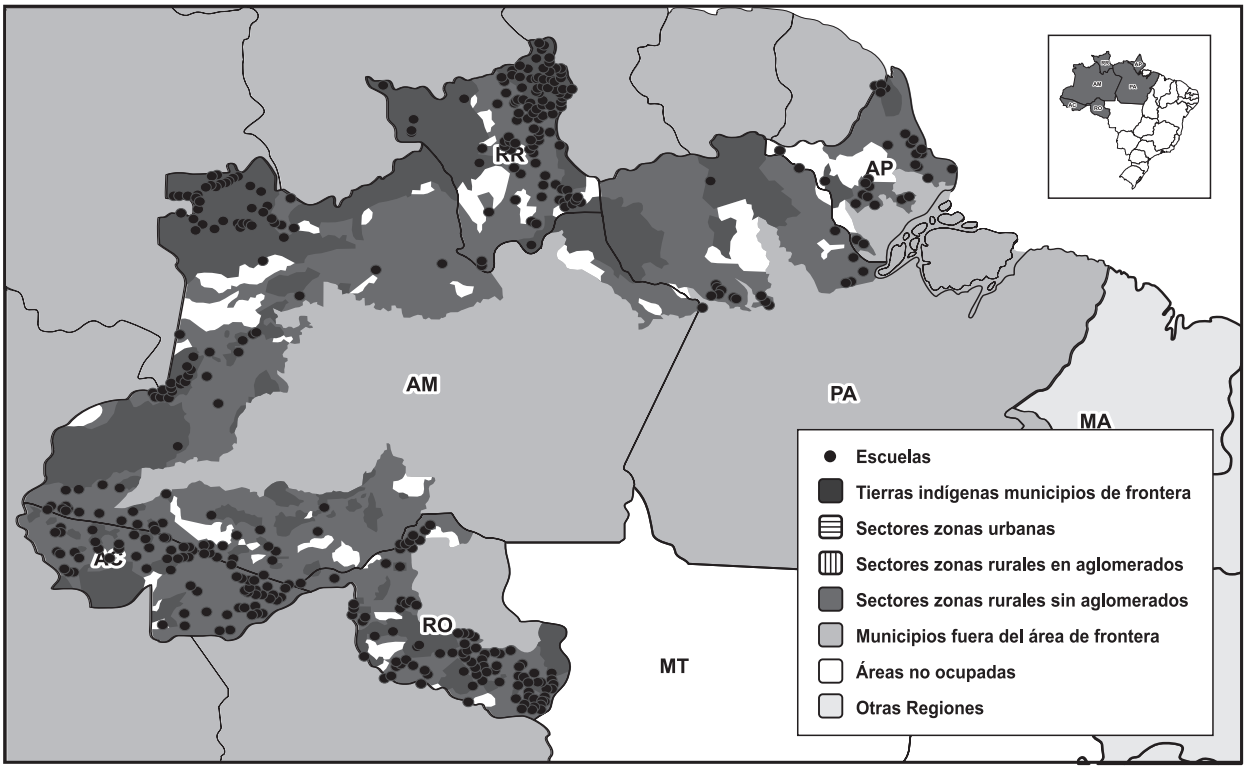
El segundo paso en este esfuerzo de superación de la vulnerabilidad fronteriza es la identificación de las tecnologías sociales existentes para la prestación de servicios y el mapeo de la oferta de servicios públicos para estas poblaciones en el espacio amazónico.

Tomando en consideración este cuadro de dificultades y lo esencial que resulta la cooperación para el éxito de las políticas para la frontera, el Brasil apuntó en dirección a la mayor coordinación con los vecinos. La solución encontrada por la ingeniería político-diplomática brasileña fue utilizar el ambiente institucional regional como *locus* para avanzar en un conjunto de iniciativas de cooperación. Así, el gobierno brasileño accionó la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (Otca) para intentar, junto con los países amazónicos, incrementar el intercambio de políticas y la cooperación, no solo en cuestiones ambientales, sino también en áreas como ciencia y tecnología, asuntos indígenas, salud y asuntos sociales.

Con el diseño de una Agenda estratégica (noviembre de 2010) y la asunción del Compromiso de Manaus (noviembre 2011), la Otca colocó la cuestión del desarrollo regional como foco prioritario de sus acciones. En consecuencia, se preparó un esfuerzo para completar en dos direcciones: 1) constituir en el ámbito de la Otca el grupo de trabajo Agenda de inclusión social amazónica, elaborando un plan de acción para la elaboración de una política social amazónica que valorizara el capital social, la equidad, la protección social, la reducción de las asimetrías, el desarrollo territorial, la no discriminación y la redistribución de renta; y 2) establecer un acuerdo de cooperación entre la Otca y el gobierno brasileño para, coordinadamente, hacer el mapeo de la realidad de los servicios públicos básicos en las áreas de educación, salud, vivienda, producción familiar, energía, comunicación y documentación, que serían (o no) accesibles a las poblaciones aisladas.

El grupo de trabajo *ad hoc* se preocupó por conocer la institucionalidad y los medios de implementación de los programas de inclusión social y lucha contra la pobreza de los países miembros de la Otca, identificando áreas prioritarias para orientar el trabajo regional y construir una "agenda de inclusión social amazónica". Se listaron las siguientes áreas: elaboración de estrategias comunes, pero que consideren las especificidades de cada región fronteriza; desafíos

Mapa 2. Ubicación y dimensionamiento de las poblaciones aisladas en la Amazonia. Escuelas en áreas aisladas en la frontera amazónica



Fuentes: fuente de informaciones: IBGE; fuente cartográfica: IBGE. / Subsecretaría de Acciones Estratégicas (SSAE/SAE/PR), 2012.

a la inclusión socioproductiva; acceso a la ampliación de los servicios públicos; capacitación y formación de recursos humanos; gestión de la información; y experiencias de transferencias condicionadas.

Igualmente, la cooperación Otca-Brasil avanzó en el sentido de conocer los servicios públicos y sociales disponibles en las poblaciones amazónicas que viven en áreas aisladas, con énfasis en aquellas que viven en áreas de frontera, e identificar los principales déficit sociales de la región amazónica, proyectándose una perspectiva de trabajo futuro de cooperación regional.

Como se puede observar, la tendencia del gobierno brasileño a enfocar la frontera como factor de integración regional y generador de humanización de las relaciones sociales en la región es perceptible, lógica que, sumada a las iniciativas nacionales, puede rendir buenos frutos en el futuro.

5. Caminos por seguir

Las contribuciones de este trabajo, basado en un análisis crítico y sofisticado desde el punto de vista teórico conceptual y, particularmente, de la praxis de las relaciones internacionales, implicaron el debate conceptual, la delimitación de los problemas fronterizos, la descripción y el análisis del cuadro de reacciones y propuestas gubernamentales, el énfasis en la multidimensionalidad de la frontera y en el papel de la cooperación internacional. Además, se considera que para hacer frente a los desafíos presentes y futuros es fundamental mirar el camino adelante.

El entorno fronterizo brasileño debe ser encarado como parte de los desafíos del Brasil en América del Sur. Forma parte de la misión gubernamental el establecimiento de gestiones más activas y eficaces de los espacios fronterizos en la región, la consecución de ejes intergubernamentales para el desarrollo regional, la promo-

ción de la cooperación bilateral (estado-estado y municipalidad-municipalidad), así como avances de la integración regional con el Mercosur y la Unasur.

El éxito de la política brasileña para las fronteras está, por tanto, intrínsecamente ligado a su capacidad de asociar los intereses brasileños a los de los vecinos. Fortalecer la integración sudamericana, considerando nuestras raíces comunes en términos históricos, políticos, sociológicos, culturales, etcétera, parece fundamental para encontrar soluciones para la región.

Entretanto, se percibe que "la política brasileña de fronteras", como se la concibe actualmente, es la resultante imperfecta de un conjunto de iniciativas y acciones de diferentes áreas como seguridad y defensa, salud, educación, planeamiento, justicia, relaciones exteriores, desarrollo social, etcétera. En la mayoría de los casos, estos esfuerzos son inconexos y tienen alcance limitado.

Una política adecuada, por el contrario, necesita encuadrar la complejidad de la realidad que se presenta y enfrentar diversos desafíos: los riesgos que corren la soberanía nacional y los países sudamericanos; la situación de vulnerabilidad de las poblaciones fronterizas; la complejidad de las políticas públicas que deben diseñarse para atender a las regiones de frontera; esfuerzos de coordinación entre los diversos actores e intereses vinculados a la realidad fronteriza; la necesidad de superar los modelos tradicionales de desarrollo económico; la carencia de infraestructura adecuada y de acceso a servicios públicos básicos: habitacional, de transportes, electricidad, comunicación, salud y educacional.

En particular, se concluye que el eje central de un análisis sobre la política brasileña de frontera se encuentra en la capacidad o incapacidad gubernamental de establecer una relación constructiva entre los diferentes actores, nacionales e internacionales, que actúan en las regiones fronterizas brasileñas, así como en el desnivel existente en el juego de intereses que componen el mosaico de posibilidades (desafíos, oportunidades y avances) en el espacio fronterizo nacional.

De entre los principales avances encontrados, y que pueden contribuir a la consecución de una política brasileña de frontera, se subrayan: 1) programas nacionales cuyo núcleo es mejorar la conectividad de la infraestructura con los vecinos (reflejos de la Iirsa (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana) y del Cosiplan (Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento); 2) transición de las leyes nacionales sobre fronteras, de la lógica de seguridad nacional a la de cooperación y desarrollo; 3) existencia de una nueva mirada, ya presente en la Estrategia nacional de defensa y en la Política nacional de defensa, que busca vincular defensa nacional, seguridad y desarrollo regional; 4) importante modificación de la visión de mundo y de las concepciones y percepciones sobre la frontera en América del Sur por parte de los vecinos brasileños: fortalecimiento de la noción de vecindad en detrimento de las tradicionales reticencias que marcaron la relación de los países de la región por más de doscientos años; 5) existencia de un conjunto de instrumentos bilaterales favorables a la cooperación transfronteriza, en la forma de acuerdos de cooperación técnica y protocolos de entendimiento; 6) cúmulo de iniciativas fronterizas de los países vecinos y surgimiento de interesantes instrumentos de gestión fronteriza, aunque algunas medidas en las áreas jurídicas y sociales sean muy recientes y otras necesiten de revalorización y reforma.

Hay, también, iniciativas puntuales que pueden potenciar estos avances. La cristalización de los planes plurianuales municipales como herramienta de gestión de los municipios fronterizos tiende a recuperar su capacidad de planeamiento y volverlos capaces de lidiar con las profundas transformaciones operadas en las arenas nacional e internacional. Además, el debate entre especialistas, asesores municipales y el gobierno federal sobre el proyecto de decreto que dispone los procedimientos de las acciones de cooperación técnica internacional descentralizada, derivados de acuerdos marco firmados por

el gobierno brasileño, y la creación del Foro de gestores de cooperación internacional descentralizada, no mencionados en este artículo porque aún no produjeron efectos visibles, son noticias para celebrar.

Finalmente, se propone una serie de medidas que ayudarían a consolidar una política nacional *vis à vis* su integración con otras políticas de vecindad, tales como: 1) actualización de las normas y reglas relacionadas con las fronteras; 2) creación de un banco de datos sobre las fronteras; 3) discusión de alto nivel sobre armonización de datos e indicadores que posibiliten comprender la realidad fronteriza en los países sudamericanos; 4) realización de eventos regulares sobre temáticas relacionadas con la frontera y que unan a actores gubernamentales (federales, estatales y municipales) y no gubernamentales; por ejemplo, sería posible pensar en eventos sobre realidades fronterizas en América del Sur, en los que se analizarían y compararían acciones, políticas y legislaciones sobre la actuación del estado en áreas de frontera; 5) trabajos constantes de prospección de las realidades de los países vecinos como forma de actualizar y mantener activos los canales de comunicación en los niveles locales y centrales; 6) actualizaciones periódicas de las producciones académicas, científicas y gubernamentales (producción intelectual) sobre la vecindad fronteriza brasileña.

Finalmente, los diversos avances resaltados en este artículo traen un conjunto de buenas noticias para la región de la frontera brasileña. No obstante, el camino por seguir para que sus problemas sean minimizados, al menos parcialmente, continúa siendo largo.

Fuentes y referencias bibliográficas

Araújo, G. 2010. *Governo reforça policiamento de fronteira a partir de junho*. G1 Brasil. http://g1.globo.com/brasil/noticia/2010/05/governo-reforca-policiamento-de-fronteira-partir-de-junho.html. Acceso el 5 de julio de 2013.

"Compromiso de Manaus". XI Reunión de ministros de Relaciones Exteriores de la Otca. 22 de noviembre de 2011. http://www.otca.info/portal/admin/_upload/documentos/compromisso.pdf. Acceso el 16 de septiembre de 2014.

"Declaración de Lima". X Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la Otca. 30 de noviembre de 2010. http://otca.info/portal/admin/_upload/documentos/DECLARACION_LIMA_PT.pdf. Acceso el 16 de septiembre de 2014.

Dreyfus, P. 2009. "Mapeo del crimen organizado de Brasil". En Hans Mathieu y Catalina Niño (eds.). *Anuario 2009 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*. Friedrich Ebert Stiftung. Bogotá.

Gehre, T. 2008. "A indivisibilidade da segurança internacional: desenvolvimento e mudanças climáticas no espaço amazônico". *Meridiano 47*. 46.

GTI (Grupo de Trabajo Interfederativo de Integración Fronteriza). "Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira". http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=ab3fdf20-dcf6-43e1-9e64-d6248ebd1353&groupId=10157. Acceso el 16 de septiembre de 2014.

Halliday, F. 1999. *Repensando as relações internacionais*. UFRGS. Porto Alegre.

Heidemann, Francisco y José F. Salm. 2009. *Políticas públicas e desenvolvimento*. Editora UNB. Brasilia.

IBGE (Instituto Brasileño de Geografia y Estadística). 2011. *Atlas Geográfico das Zonas Costeiras e Oceânicas do Brasil*. IBGE. Rio de Janeiro.

Machado, L. O. 2010. "Cidades na Fronteira Internacional: conceitos e tipologia". En Ângel Núñes et al. (orgs.). *Dilemas e diálogos Platinos. Fronteiras.* Ed. UFGD. Dourados.

Ministério de Defensa (MD). 2013a. Ágata 7 - *Operação realiza apreensão recorde de drogas.* http://www.defesa.gov.br/index.php/ultimas-noticias/8701-07-06-2013-defesa-agata-7-operacao-realiza-apreensao-recorde-de-drogas. Acceso el 10 de julio de 2013.

----------. 2013b. *Perguntas frequentes sobre a Operação Ágata*. http://www.defesa.gov.br/operacao-agata/faq.html. Acceso el 10 de julio de 2013.

Ministério de Justicia (MJ). 2009. Pefron. "Apresentação realizada durante reunião do Grupo de Trabalho Brasil de Segurança Regional". Boa Vista.

----------. "Plano de Fronteiras apreende 350 toneladas de drogas em um ano e meio". 2012. http://portal.mj.gov.br/pronasci/main.asp?ViewID=%7BA87C1BD2-2373-48C1-8F42-BCB003F3B3E5%7D&params=itemID=%7B68DB9BB1-95CF-44A4-8EB0-2081DCEE79D4%7D;&UIPartUID=%7B2218FAF9-5230-431C-A9E3-E780D3E67DFE%7D. Acceso el 15 de julio de 2013.

Oliveira, D. "Operação Ágata 8 Bate Recorde de Apreensão de Drogas". Agência Brasil, 23 de mayo de 2014. http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-05/operacao-agata-8-bate-recorde-de-apreensao-de-drogas. Acceso el 1 de septiembre de 2014.

Putnam, R. et al. 1993. *Double-edge diplomacy: International bargaing and domestic politics*. University of California Press. Los Angeles.

Reis, J. 2011. "Costa Brasileira reúne 26% da população, mostra levantamento do IBGE". Uol Notícias. noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2011/12/05/costa-brasileira-reune-26-da-populacao-mostra-levantamento-do-ibge.htm. Acceso el 15 de julio de 2013.

Seminário Regional sobre Soluções Sustentáveis para a Erradicação da Pobreza na Região Amazônica – Iniciativas de garantia de renda e inclusão produtiva. Sede da FAZ, Manaus, AM, 13 al 15 de agosto de 2014. Sin referencia.

Starr, Harvey y Bruce Russet. 2013. *World politics: The menu for choice*. 10º ed. Cengage Learning. Wadsworth. http://www.cengagebrain.com.au/content/9781133968122.pdf. Acceso el 16 de septiembre de 2014.

Notas

1 Estas instituciones, sin embargo, no están organizadas para que adquieran autonomía administrativa y funcional, sino que solo sirven como brazos de las políticas federales.

2 Mientras que la franja de frontera tiene quinientos ochenta y ocho municipios en los que vive el 5% de la población brasileña (GTI, 2010), la zona litoral tiene solo cuatrocientos sesenta y tres municipios, en los que residen 50,7 millones de habitantes, o sea 26,6% de la población (REIS, 2011; IBGE, 2011).

3 Como se discutirá a continuación, sin embargo, las Fuerzas Armadas, en la franja de frontera, han sido utilizadas preponderantemente para cumplir sus funciones subsidiarias, lo que perjudica su preparación para la defensa nacional.

4 La Comisión está compuesta por veinte instituciones federales: Ministerio de Integración Nacional; Secretaría de Relaciones Institucionales; Ministerio de Relaciones Exteriores; Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia de la República; ministerios de Turismo; Hacienda; Desarrollo, Industria y Comercio; Defensa; Educación; Salud; Trabajo y Empleo; Medio Ambiente; Justicia; Desarrollo Agrario; Agricultura, Ganadería y Abastecimiento; Pesca y Acuicultura; Previsión Social; Cultura; y Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión. Cuenta también con ocho entidades invitadas: Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas; Asociación Brasileña de Municipios; Confederación Nacional de Municipios; Frente Nacional de Prefectos; Consejo de Desarrollo de Municipios Linderos al lago de Itaipú; Consejo de Desarrollo e Integración Sur (Codesul); y el Fórum de Gobernadores de la Amazonia Legal.

5 Programa de vigilancia especializada de frontera, que se tratará a continuación.

6 El carácter provisorio y localizado de las operaciones Ágata posibilita a las Fuerzas Armadas una mayor concentración de un gran número de efectivos en áreas específicas. El objetivo es actuar localmente con gran poderío, para potenciar los efectos de la presencia del estado. Las operaciones Centinela tienen objetivos y características diferenciados y, por eso, pueden ser consideradas complementarias.

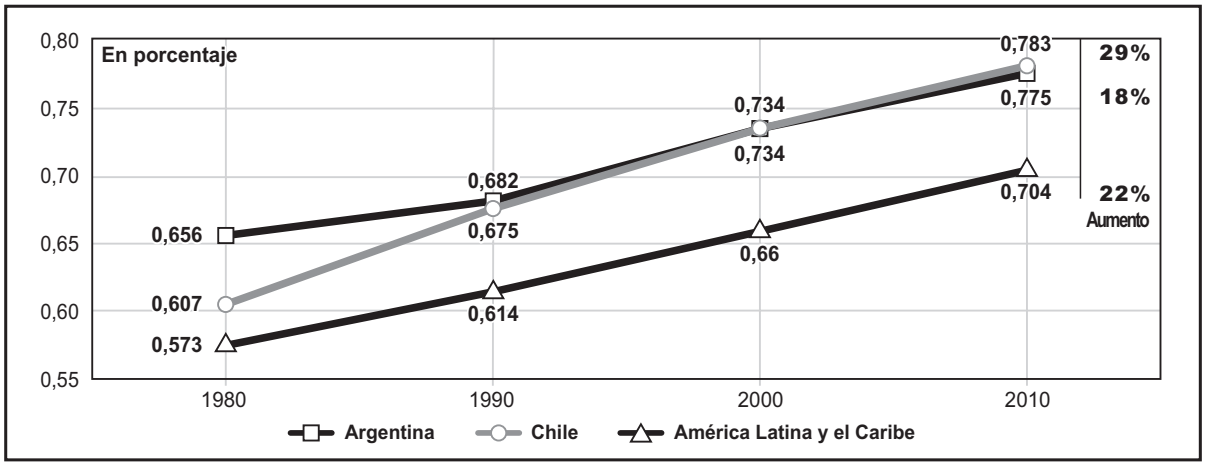
7 Síntesis de las demandas de los talleres-Seminario internacional de regiones de frontera. Compilado en http://www.dialogosfederativos.gov.br/seminario/apresentacoes.php. Acceso el 15 de septiembre de 2014.

Chile: entre la consolidación de la gobernabilidad democrática y la comunidad de seguridad

Mladen Yopo Herrera*

La reelección de la presidenta Michelle Bachelet en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de diciembre de 2013 marca una inflexión en el proceso democrático chileno. Entre los veinte años de transición y consolidación democrática guiados por la coalición de centro izquierda Concertación y el "interregno" del empresario de derecha Sebastián Piñera (2010-2014), la democracia chilena ha traído retornos crecientes en términos económico-sociales[1] (gráfico 1) y, además, en cuanto a estándares y exigencias democráticas, expresadas en expectativas crecien-

Gráfico 1. Argentina, Chile y América Latina: índice de desarrollo humano, 1980, 1990, 2000, 2010



Fuente: Idesa, www.idesa.org

* Con la colaboración de Bernardita Alarcón Carvajal, cientista política e historiadora.

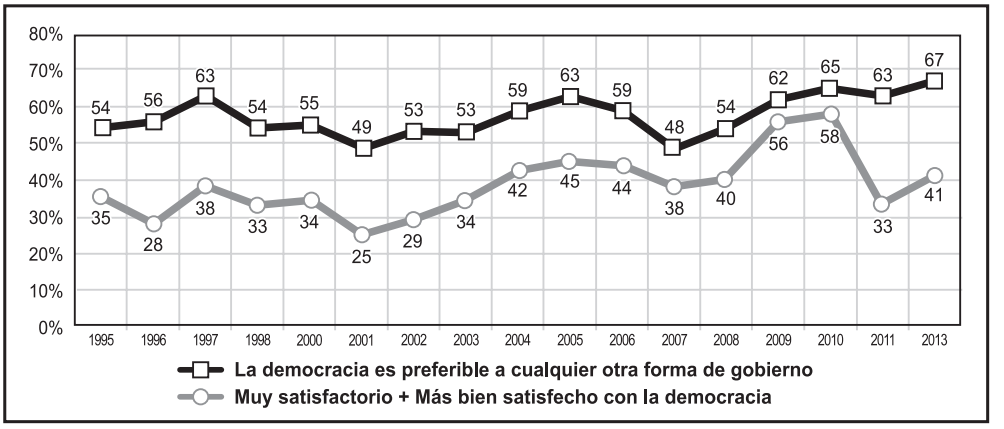
tes de participación e inclusión, empoderamiento ciudadano mediante la recuperación inicial de los actos soberanos (rearticulación de movimientos sociales) y de claros cuestionamientos a un modelo con límites y corsés para avanzar en justicia, igualdad e inclusión (Yopo, 2013).

De acuerdo con Pamela Figueroa, "si bien la democracia chilena es una democracia consolidada, es importante poner atención en la calidad de la democracia, en los resultados que esperan los chilenos del proceso de toma de decisiones, y en mejorar los mecanismos de participación e inclusión". A lo que agrega:

> (…) altos niveles de desigualdad social, demandas por un acceso amplio a una educación de calidad y de mayor inclusión en el sistema político, están afectando la valoración de los chilenos sobre las instituciones políticas y la insatisfacción con la democracia a pesar de su valoración (véase el gráfico 2). Esto implica un gran desafío para el sistema político (y) reformas más estructurales (…) (Figueroa, 2013).

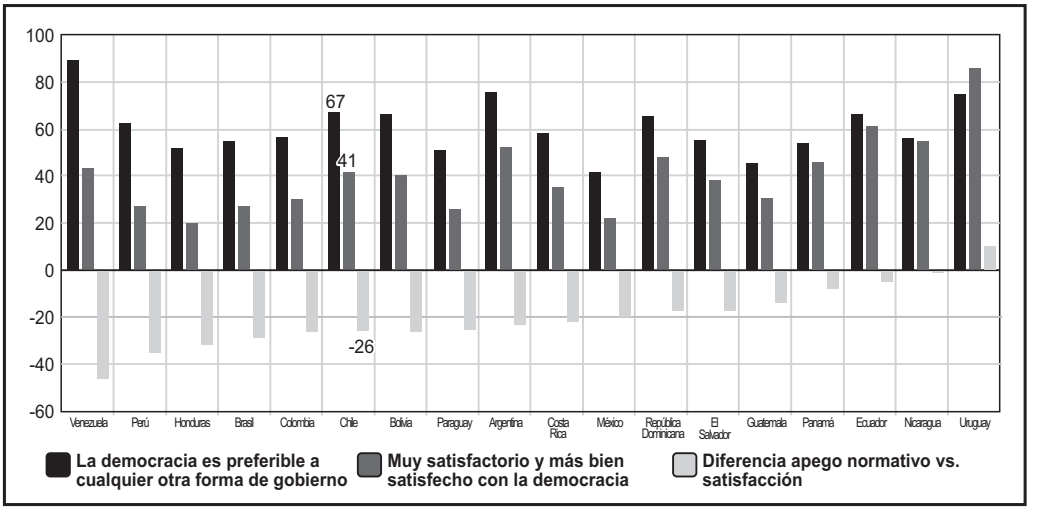
En todo caso, y como se ve en el gráfico 3, la valoración democrática en Chile está muy por encima de la media latinoamericama.

Gráfico 2. Apoyo frente a satisfacción con la democracia en Chile, 1995-2013



Fuente: Auditoría de la Democracia: 55.

Gráfico 3. Diferencia entre apoyo y satisfacción con la democracia en América Latina, 2013 (%)



Fuente: Auditoría de la Democracia: 54.

En los ámbitos de la seguridad y la defensa, estos cambios han llevado a retomar con fuerza procesos tendientes a consolidar la gobernabilidad democrática enfrentando asuntos pendientes y fortaleciendo la comunidad de seguridad como respuesta nacional a los desafíos internacionales.

1. Una obra maciza pero insuficiente

Asumiendo el índice elaborado por Flisfisch y Robledo (Flisfisch y Robledo, 2012), el informe *Auditoría a la democracia. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo*, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), expresa que a partir de los eventos ocurridos desde 1990, el índice de gobernabilidad democrática de la defensa indica que el control civil, que comenzó en niveles intermedios, se consolidó con las reformas constitucionales de 2005, que eliminaron prerrogativas militares, robustecieron la autoridad presidencial y terminaron formalmente con la intervención militar en la política (PNUD, 2014). Aquí se identifican tres etapas, aceptadas por consenso.

La primera, 1990-1994, se caracterizó por altas prerrogativas militares y altos grados de contestación, así como por la actitud y conducta autoritarias que mantuvieron las Fuerzas Armadas, que intentaban afirmar su autopercepción desde una perspectiva de seguridad nacional y, por tanto, de tutelaje sobre la sociedad y el estado: supremacía y resguardo moral. Las conductas de las Fuerzas Armadas se ampararon en el marco institucional dado por la Constitución de 1980, diseñado para entregar una débil gobernabilidad democrática de la defensa y, agregaría, una seguridad militarizada.

La segunda etapa comprende el periodo entre 1994 y 2004. Tras el difícil periodo democrático inicial, la relación cívico-militar comenzó a evolucionar hacia crecientes niveles de gobernabilidad. Incremento que se explica por el aumento de la eficacia en la gestión, especialmente en el ámbito de las políticas públicas, puesto que en 1997 se publicó el primer *Libro de la defensa de Chile*, y también por una mejora de la conducta militar. A esta gobernabilidad agregaría, en general, los propios retornos que trajo la reinstitucionalización democrática: funcionamiento institucional.

Por último está la etapa 2005-2010, la de mayores transformaciones institucionales con la consolidación de los avances democráticos, en la que se institucionalizó el control civil, se arraigaron las conductas militares de subordinación y hubo avances en el resto de las variables. En el ámbito del control, los principales hechos del periodo fueron las reformas constitucionales de 2005 y la promulgación, en enero de 2010, de la reforma del Ministerio de Defensa (ley 20.424)[2] que, según la entonces presidenta Bachelet (marzo 2006-2010), "institucionalizan al Ministerio de Defensa como la agencia del estado encargada de materializar el ciclo de política de defensa y la estrategia militar"[3]. Desde el punto de vista cualitativo, y gracias a las investigaciones y cambios en el poder judicial, fue posible encarcelar a miembros de las Fuerzas Armadas que violaron los derechos humanos después de 1973[4], luego de que el poder judicial asumiera la primacía de las normas internacionales en materia de derechos humanos sobre las normas internas, particularmente la ley de amnistía de 1978[5].

El último programa de la presidenta Bachelet, de 2013, refleja con claridad este diagnóstico al decir, por una parte, que "la consolidación de la gobernabilidad democrática sobre la defensa, sumada a su control por parte de la sociedad, mediante el fortalecimiento de las instituciones democráticas, son los ejes sobre los que se avanzó durante dicho periodo". Y al destacar, por otra, que:

> La normalidad democrática no solo ha reimpulsado y reforzado la relación entre Fuerzas Armadas y sociedad chilena, sino que ha estimulado la modernización de las instituciones militares, de su equipamiento, sistemas y contenidos de enseñanza, fortaleciendo su aporte sustantivo a la política exterior[6].

Precisamente, los avances democráticos en la defensa y la seguridad pública, junto a la actuación de las Fuerzas Armadas y policías en tareas relacionadas con catástrofes, volcán Chaiten, inundaciones, terremoto, etcétera, han mejorado notablemente la percepción de la población en relación con ellas (véase el gráfico 4).

Sin embargo, y seguidamente, el programa destaca que:

> El proceso de reformas democratizadoras y modernizadoras está incompleto y (…) ha experimentado un retroceso. A partir del 2010, año que entró en vigencia la ley 20.424, algunas reformas continuaron, pero la mayor parte de estas se estancaron y, en algunos aspectos, hubo retrocesos como resultado de la gestión de la autoridad política realizada entre el 2010 y el 2013[7].

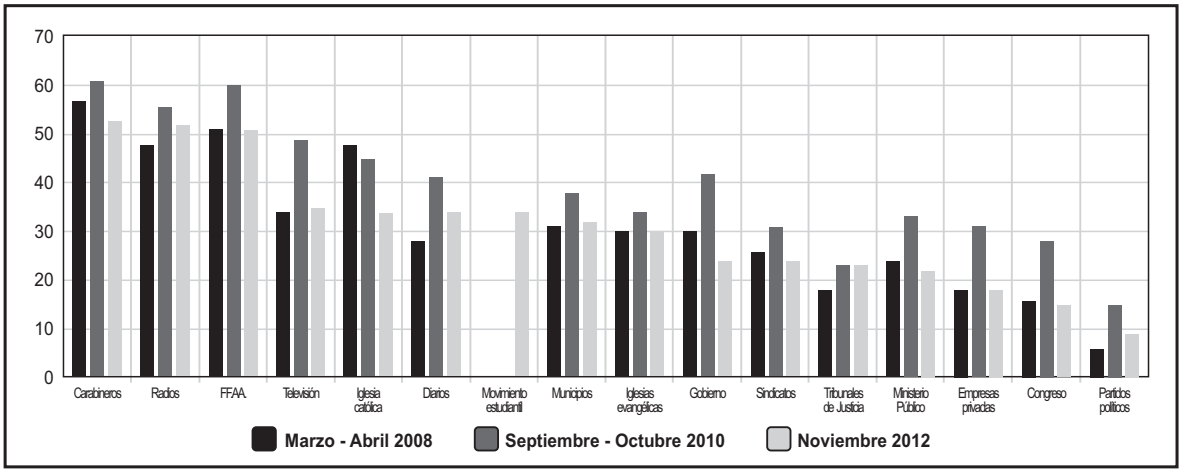
Lo anterior en referencia al periodo del presidente Piñera y a la "militarización del Ministerio de Defensa", entre otros.

En este entendido, y junto a grandes reformas del programa de la Nueva Mayoría[8] (educacional, tributaria y constitución), en la defensa se propone "retomar con ímpetu las reformas institucionales para el desarrollo de una defensa nacional mejor preparada para las tareas que le entregue la autoridad civil, logrando ser más transparente, y más eficiente y eficaz"[9].

2. Volver a la senda

En el plano de las reformas constitucionales se ha planteado, entre otras, la modificación a los capítulos XI y XII de la carta fundamental. En relación con el XI, en lo relativo a las Fuerzas Armadas, de orden y seguridad pública y su esencia de existir "para la defensa de la patria" y ser "esenciales para la seguridad nacional", se busca lo mismo que propició el presidente Ricardo Lagos (2000-2006) con su reforma de 2005, cuando la Constitución de 1980 se modifica en lo relativo a la disposición que otorgaba a las Fuerzas Armadas y al Cuerpo de Carabineros la exclusividad de la "misión de garantizar el orden institucional de la República"; es decir, modificar en parte este rol absoluto asignado a los militares y a Carabineros hacia una responsabilidad compartida con el resto del estado y la sociedad[10].

Gráfico 4. Chile, confianza institucional, 2008-2012* (%)



* Suma de respuestas "mucha confianza" + "bastante confianza".

Pregunta: "A continuación le voy a leer los nombres de algunas instituciones. De acuerdo con las alternativas de la tarjeta, ¿cuánta confianza tiene usted en cada una de ellas? Veamos, ¿cuánta confianza tiene usted en…?".

Fuente: Auditoría de la democracia: 57.

De acuerdo con Eduardo Contreras, del equipo de juristas que acompañó el programa de la presidenta: "sin perjuicio de que se regule en una ley orgánica distinta, el tema de las Fuerzas Armadas debe estar en la Constitución definiendo su carácter, su integración a la sociedad civil y una definición democrática de su compromiso y respeto por los derechos humanos". Esto es de suma importancia, porque si bien las Fuerzas Armadas y de orden se han subordinado práctica y discursivamente, en su cultura estratégica aún siguen identificándose como "sujeto político" que reclama un reconocimiento como pilar fundamental de la comunidad nacional y con la capacidad de concebir fines colectivos para el conjunto, que se expresa en su noción de "bien común" (Monsalve Egaña, 2004). Rancière (1996) dice que al hacer esto, los militares toman la voz en nombre del todo, reivindicándose como el núcleo básico de la comunidad en su conceptualización de "reserva moral" o genuina expresión de la patria.

En relación con el capítulo XII, se refiere a la eliminación y/o a completar la desnaturalización del Consejo de Seguridad Nacional (Cosena)[11], mediante la jerarquización de la Junta de Comandantes en Jefe como órgano consultor del ministro de Defensa Nacional de acuerdo con la ley 20.424, de modernización del Ministerio.

En todo caso, para aprobar una reforma constitucional que derogue el Cosena o modifique las funciones de las Fuerzas Armadas y Carabineros se requieren los votos de dos tercios de los parlamentarios en ejercicio: esto es ochenta de ciento veinte diputados y veintiséis de treinta y ocho senadores. Hoy, la coalición Nueva Mayoría que respalda a la presidenta Bachelet solo cuenta con cincuenta y siete diputados y veinte senadores[12], por lo que debería buscar acuerdos políticos, sin negar la posibilidad del referendo popular.

El ministro de Defensa Jorge Burgos denominó este proceso como "consolidación de la gobernabilidad democrática de la defensa"[13]. Esto se ha traducido, primero, en continuar fortaleciendo la conducción política de la defensa que, de acuerdo con él mismo, "no está plenamente desarrollada", habiendo todavía, "espacios para consolidar los vínculos, precisar las funciones y perfeccionar procesos de asesoría y apoyo que prestan a la conducción política ejercida por este ministro"[14].

Entre los objetivos de las reformas para las dos subsecretarías del nuevo esquema ministerial se resalta "todo [lo relacionado] a las orientaciones que deben guiar la preparación, desarrollo y sostenimiento de la fuerza, así como su adecuado nivel de alistamiento operacional, contenidas en la planificación de la defensa". Le sigue lo vinculado con las actividades internacionales, su conducción política, orientaciones, planificación y control, así como una articulación sistémica con la política exterior en una ecuación de "smart power"[15], y las necesidades emanadas del Estado Mayor Conjunto y las Fuerzas Armadas. Por último, está la conducción política de la inversión mediante procesos de evaluación y el desarrollo tecnológico y la industria de la defensa.

El ministro Burgos destacó, en segundo lugar, que la ley 20.424 supuso no solo el desarrollo del sistema, sino un mayor ordenamiento, al establecer niveles de conducción claramente diferenciados entre lo político y lo estratégico, vinculados a los procesos interactivos que se requiere potenciar transversal y verticalmente[16].

Para consolidar el sistema de defensa el gobierno considera necesario fortalecer el mando del jefe del Estado Mayor Conjunto[17] en lo relativo no solo a su accionar en estados de excepción o crisis, sino a su empleo en tiempos de paz en instancias tales como la preparación, prevención y reacción ante emergencias, y su responsabilidad social. En todo caso, el ministro Burgos reconoció los avances del Estado Mayor Conjunto al señalar la elaboración de nueva documentación de planificación estratégica conjunta o secundaria; la estructuración de Comandos Conjuntos como órganos plenos de mando operacional para tiempos de conflicto; la articulación de las fuerzas proporcionadas por las instituciones bajo un concepto conjunto de las operaciones;

el avance en la generación doctrinaria conjunta; y la implementación de la infraestructura para soportar adecuadamente los procesos que permiten ejercer el mando y control concentrado en el conductor estratégico. Estos son procesos, sin embargo, que requieren tiempo para amalgamarse, sobre todo al tratarse de subculturas fuertes e independientes[18].

Las catástrofes que afectaron a Chile en los últimos años, por ejemplo, la erupción volcánica del Chaitén en 2008, el terremoto y el tsunami en 2010, inundaciones de los últimos años, el incendio en Valparaíso, en 2014, han impuesto la obligación de prepararse adecuadamente para la prevención y protección de la ciudadanía. Para tal efecto, además de los ejercicios[19], el Estado Mayor Conjunto ha hecho varios seminarios relacionados, como el del Sector defensa en el Sistema Nacional de Protección Civil: experiencias y desafíos; o el de Capacidades y planes para enfrentar una emergencia.

Por último, también se ha planteado la voluntad de reforzar el rol de la auditoría ministerial y del control de gestión y la transparencia, eliminando conflictos de interés y asegurando el cumplimiento normativo en adquisiciones y relaciones con proveedores (*check and balance*).

3. Fin a la ley reservada del cobre

Una de las principales reformas pendientes es el cambio de la ley reservada del cobre (13.196), que constituye una palanca de poder exclusivo de las Fuerzas Armadas, una arbitrariedad presupuestaria y un instrumento de suspicacia internacional. Esta normativa de 1958, segundo gobierno del general Carlos Ibáñez (1952-1958), de carácter reservado y creada inicialmente con un impuesto de 15% de las utilidades del cobre, tiene el propósito de asegurar un piso para la adquisición de armamentos, independiente de la contingencia. Bajo el presidente Eduardo Frei Montalvo (1966-1970), el aporte se fijó en 3% y en los años setenta se subió a 10%. Sin embargo, fue durante la dictadura del general Augusto Pinochet (1973-1990) cuando adquirió su actual carácter, con la modificación de 1987, en la que se estableció la entrega del 10% del total de las ventas de cobre y sus subproductos por parte de Codelco, fijándose un piso de US$180 millones, que de no alcanzarse debería ser asumido por el fisco[20].

Los dineros de esta ley se depositan en dólares en el exterior, son administrados por el Consejo Superior de la Defensa Nacional (Consudena)[21] y son repartidos en partes iguales entre las ramas de las Fuerzas Armadas, que por separado articulan proyectos que son visados por el Consudena, el Ministerio de Defensa y el presidente, siendo este último quien finalmente aprueba la compra.

El ministro Burgos desde su época de diputado ha sido un ferviente promotor de su cambio. Entre las principales críticas destaca su carácter de "reservada" y el aura de secretismo que la rodea. Ello no solo porque el dinero es utilizado para financiar compras militares, sino porque estos fondos no se rigen por las normas de manejo de recursos fiscales, no están sometidos a la discusión del Congreso como el resto del presupuesto y tienen normas de excepción que permiten tomar créditos y no entregar información sobre las deudas. Las inversiones de las Fuerzas Armadas tampoco son evaluadas por los parlamentarios: administrativamente solo pasan por la Contraloría General, que tampoco puede pronunciarse sobre la materia. Junto a ello, se destaca que la mayor o menor compra de armamento varía de acuerdo con el precio del cobre y que esta dependencia lleva a que el gasto militar pueda ser desproporcionado, tanto en exceso como en déficit. Es decir, en una época en que el metal rojo ha alcanzado los precios más altos de su historia[22], el gasto militar resultante puede ser mayor del que necesita el país.

En todo caso, y como señala Infopuntual, el presupuesto militar de Chile en 2013 fue de US$8.842 millones, un aumento considerable en relación con el índice de gastos militares de la última década. Esa suma representa 4,3% del

PBI, cuando en 2010 fue el 3,5% y en 2011 el 3,8%. El gasto militar per cápita de Chile es el más alto de la región[23], lo que muestra una realidad que se contradice con la conducta disuasiva propuesta por la política de defensa y sospechosa, si no "amenazante", para la vecindad.

En 2009, la presidenta Bachelet envió al Congreso un proyecto para modificar este mecanismo de financiamiento, proyecto retirado del Congreso por el presidente Piñera, que lo reemplazó en 2011 por un texto que tuvo algunos elementos de consenso, pero introdujo otros controversiales como el piso mínimo de 70% sobre lo que se hubiera dado en los últimos diez años.

Durante el primer trámite constitucional hubo avances que llevaron a su aprobación general en la Cámara de Diputados y a la discusión en la Comisión de Defensa del Senado[24], sin alcanzar acuerdo por las diferencias de fondo, por ejemplo, el piso. Este punto, de acuerdo con la Comisión de Defensa, fue el punto que generó mayores reparos, ya que no se establecería ningún cambio considerable al lograr el precio del cobre cifras históricas en los últimos diez años, lo que implicaría continuar entregando altas cantidades de dinero a las Fuerzas Armadas[25]. Estas divergencias se plasman en el programa de gobierno, al decir que el financiamiento de la defensa debe ser consistente en plenitud con el funcionamiento del sistema democrático, más allá de su especificidad. Ello llevó a la presidenta a enviar una indicación sustitutiva al Congreso, en la que se establece que la asignación de recursos se haría mediante una planificación presupuestaria cuatrienal, que contemple el financiamiento de los programas y proyectos de inversión y los gastos de operación y mantenimiento de equipamiento. A lo cual se agrega que el proyecto anual de presupuestos incorporará la planificación presupuestaria cuatrienal. Además, y como un reforzamiento del control democrático, establece que el Congreso debe ser informado de cómo se ejecuta el gasto y cómo se gestionan los programas y proyectos, así como los procesos de adquisiciones tanto reservados como secretos. Por último, elimina los pisos y los excedentes de uso exclusivo y la inflexibilidad en su administración para optimizar la eficiencia financiera.

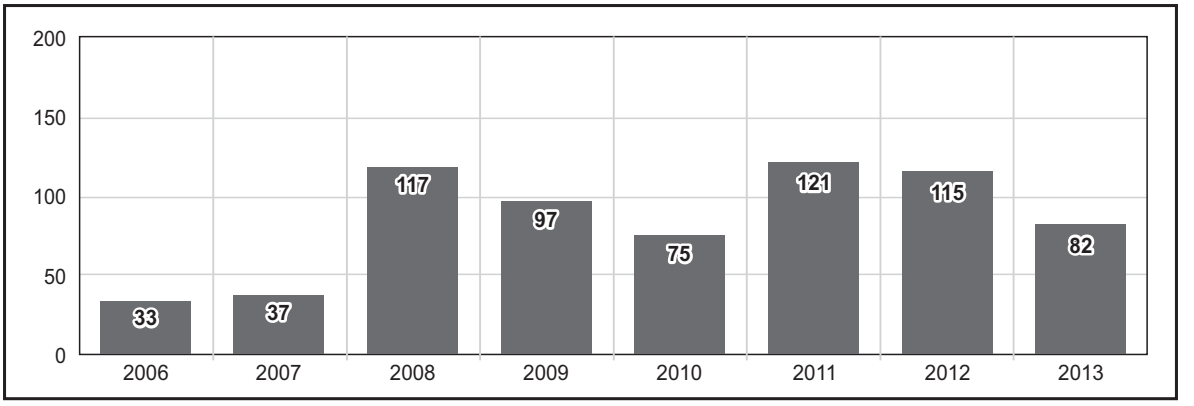
El presupuesto de las Fuerzas Armadas siempre ha sido cuestionado, en especial por los grandes montos involucrados, por afectar presupuestalmente otras políticas públicas en un contexto de expansión de las demandas sociales, por el poder negociador que le entrega a las Fuerzas Armadas y por una percepción de cierta "inutilidad" en el contexto de ausencia de conflictos en la región. Por esto, y partiendo del hecho de que "Chile necesita Fuerzas Armadas en muy buen estado, manteniendo sus capacidades y evitando obsolescencias (…) que nos garanticen vivir y progresar en paz"[26], y en el contexto de su estatura político-estratégica, el gobierno propone altos estándares de transparencia y, en lo posible, reducir este presupuesto. Inversiones razonables, las llamó el ministro Burgos.

Estos cambios fueron alabados por todos durante su discusión en 2013. El senador Víctor Pérez, de la UDI (Unión Demócrata Independiente), por ejemplo, dijo que esta es la primera vez que en el Congreso se va a incluir en la discusión del presupuesto la partida de defensa y se sabrá cuales son las inversiones y sus capacidades estratégicas, agregando que este es un avance sustantivo a la transparencia[27].

4. Reforma al Código de justicia militar

Junto a la modificación de ley antiterrorista (18.314) por presiones internas y de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)[28], al considerar no toda acción violenta como terrorismo incluyendo las bombas (véase el gráfico 5), el gobierno prometió otra reforma, para la primera mitad de 2015: un cambio sustancial en el Código de justicia militar ("ley corta")[29]. Un estímulo importante para cambiar este Código, además de la voluntad de la Nueva Mayoría[30], es la disposición internacional que generó el caso Palamara. En el caso Palamara Iribarne v/s Chile en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el fallo

Gráfico 5. Delitos calificados como atentado explosivo o incendiario por el Ministerio Público, 2006-2013



Fuente: Auditoría de la Democracia: 57.

favorable a Palamara en 2005 estimaba, entre otros, que dentro de las obligaciones del estado chileno estaba la reforma al Código de justicia militar[31].

Partiendo del hecho de que "la competencia de los tribunales militares en un estado democrático debería ser excepcional", el ministro Burgos especificó que en esta reforma, la mayor desde 1927, habría tres grandes ejes: la estructura orgánica de los tribunales de justicia militar; el procedimiento y la competencia de dichos tribunales; y los delitos que conocerán[32]. Se estima, en todo caso, que el mayor cambio va a estar relacionado con el tercer punto (ley larga), ya que hay la convicción de que los delitos cometidos por uniformados contra civiles no deben ser vistos por un tribunal castrense, como sucedió con el comerciante rancagüino Jorge Aravena, quien murió en febrero de 2014, luego de ser olvidado dentro de un furgón de carabineros que lo había detenido por el supuesto no pago de la cuenta en un restaurante[33]. De acuerdo con *El Mostrador*, cuando los uniformados pasan por la justicia militar las condenas son solo de 3%[34], lo cual plantea objetivos profundos como adecuar la justicia militar al proceso penal, incluyendo la creación de un cuerpo organizativo-ejecutor aparte de los escalafones de las Fuerzas Armadas para evitar dependencias.

El estado de Chile firmó y ratificó el Protocolo facultativo de la convención contra la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes de la ONU, el cual entró en vigencia en enero de 2009. Pese a ello, Juanita Aguilera, presidenta de la Comisión ética contra la tortura, denunciaba en 2013 que esta es "una práctica que continúa vigente" mediante el eufemismo de tipificación legal de "apremios ilegítimos" (la tortura no está en el código legal chileno). Y Ana Piquer, de Amnistía Internacional, decía que otro flanco para que casos calificados como tortura queden sin sanción, es que "muchos de los delitos que puedan ser cometidos por militares y Carabineros serían vistos por la justicia militar y no por la justicia ordinaria, lo que no da las debidas garantías (…)"[35].

La eliminación de la pena de muerte será otro cambio importante. Aun cuando esta se abolió Chile desde 2001, en el Código de justicia militar hay algunos artículos que la consideran, por ejemplo, cuando uniformados cometan delitos de traición y espionaje o en contra de la seguridad interior del estado como rebelión o sublevación en presencia del "enemigo extranjero"[36]. Otro punto de la reforma se relaciona con el auditor general del Ejército, quien debe dejar de integrar la Corte Suprema cuando deba investigar asuntos que tengan una procedencia castrense.

El último cambio a la justicia militar fue con la promulgación de la ley 20.477 durante el gobierno del presidente Piñera, tras una huelga de hambre de varios días de mapuches condenados por atacar a fuerzas policiales de acuerdo con el Código de justicia militar[37]. La ley 20.477 exclu-

yó a los civiles de enfrentar la justicia militar, como constata el artículo 1° / [38]. Burgos, promotor de esta reforma como diputado, dijo que "la reforma que nos hemos propuesto llevar a cabo tiene como una de sus finalidades excluir a los civiles también cuando tengan la posición de víctimas"[39].

En lo que algunos diputados han definido como "presión legítima" para avanzar en esta reforma, la Comisión de Defensa de la Cámara ofició a la Corte Suprema para conocer su punto de vista sobre una moción que suprime el Código de justicia militar y lo remplaza por uno nuevo[40].

5. Integración y ley de no discriminación

Desde el retorno a la democracia, Chile ha avanzado mucho en lo referente a derechos humanos y derechos civiles y políticos. En este periodo se pusieron en marcha esfuerzos por abordar los problemas de violaciones a los derechos humanos que afectaron al país durante la dictadura del general Pinochet, como el devolver la dignidad a las víctimas, reparar en lo que fuese posible, someter a los responsables a la justicia, establecer una verdad histórica e ir generando las condiciones para la resolución de los conflictos en un marco democrático de acción, entre otros. Si bien, como dice el ministro Burgos, "esos esfuerzos han rendido fruto", no han sido suficientes para satisfacer los anhelos y necesidades de justicia, igualdad e inclusión y, como dice el programa de la presidenta, Chile debe cumplir a cabalidad las obligaciones internacionales de derechos humanos, incluyendo la inclusión de género y de la diversidad sexual.

En un balance, el ministro de Defensa expresó que, además de los asuntos duros, hay otros desafíos inéditos y abiertos como la agenda de género. A partir de 2002 se constata un avance sustantivo con el ingreso de mujeres a las escuelas matrices y de suboficiales. Luego, en 2007, se empezó a trabajar la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU sobre "Mujer, paz y seguridad", lo que en 2009 se traduce en un plan de acción, primero en la región, al que aún le queda por avanzar en el ámbito de las jerarquías (tabla 1), integración transversal en instancias de seguridad, cooperación y defensa[41].

Parte de la revitalización en estas materias y por iniciativa inédita del Ministerio de Defensa, es la vinculación entre homosexualidad y fuerzas armadas. Desde ya, además de la reunión del ministro Burgos con los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas para analizar el asunto, se produjo un encuentro del subsecretario de Defensa, Marcos Robledo, con miembros de la homosexualidad, en el que se planteó una mesa de trabajo que se reunirá mensualmente con el propósito de ir avanzando en la integración de los homosexuales en las Fuerzas Armadas a partir de tres objetivos: 1) adaptar las normativas internas de las fuerzas a la ley antidiscriminación, más conocida como ley Zamudio[42]; 2) revisar y modificar los procesos de selección utilizados; 3)

Tabla 1. Presencia de mujeres en máximos cargos jerárquicos de las Fuerzas Armadas, de orden y seguridad, 1995, 2005 y 2010*

	1995		2005		2010	
	Número de mujeres en altos cargos	% que representa el total	Número de mujeres en altos cargos	% que representa el total	Número de mujeres en altos cargos	% que representa el total
Ejército	0	0	0	0	0	0
Armada	0	0	0	0	0	0
Fza. Aérea	0	0	0	0	0	0
Carabineros	0	0	0	0	1	3
PDI	0	0	1	5,9	1	5

* Se consideraron los cargos de general en el caso del Ejército, la Fuerza Aérea y Carabineros; los cargos de vicealmirante en el caso de la Armada; y los cargos de director y prefecto en el caso de la PDI.

Fuente: PNUD. *Informe de desarrollo humano*, 2010.

capacitar a funcionarios públicos, incluidas las Fuerzas Armadas, tal como lo obliga el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra del estado de Chile por el caso de la jueza Karen Atala[43]. Otro punto que incluirá este trabajo es la adecuación que las Fuerzas Armadas deberán hacer en función del Acuerdo de vida en pareja (AVP), si se aprueba en el Congreso. Este proyecto regula las uniones civiles de parejas homo y heterosexuales, por lo que hay disposiciones previsionales que deben modificarse.

El subsecretario Robledo manifestó que "los oficiales son funcionarios públicos y que, por lo tanto, deben respetar la ley antidiscriminación". Asimismo, enfatizó que en los procesos de admisión para las Fuerzas Armadas no se puede consultar por la condición sexual del postulante, algo que ya fue modificado, pero que continúa haciéndose en algunas pruebas de selección mediante preguntas indirectas.

Como ejemplo en términos de inclusión en sus ejércitos, Chile tiene a grandes referentes en países como Estados Unidos, Reino Unido o Israel, los que han logrado dejar de lado la discriminación, sin desconocer los prejuicios existentes[44]. El presidente Barack Obama, por ejemplo, al eliminar en 2011 la ley "Don't ask, don't tell", ha permitido que gays y lesbianas desempeñen funciones en las Fuerzas Armadas sin ocultar sus preferencias sexuales y, como lo expresó el Pentágono, sin contratiempos ni efectos adversos sobre la moral, el reclutamiento o la preparación de las Fuerzas Armadas. Esto permitió que en 2012 la coronel y lesbiana Tammy Smith fuese ascendida a general del Ejército de Estados Unidos[45].

6. Cambios en la carrera y la previsión

Ejecutados pasos importantes en la modernización profesional y logística (por ejemplo, de ejército territorial a operativo, creación del soldado profesional, incursión en otros áreas)[46], en este periodo se plantea una "nueva" reforma a la carrera militar, en la perspectiva de establecer ascensos por mérito y desempeño, perfeccionar un sistema de carrera corta y corregir distorsiones del sistema previsional[47]. En este sentido, el ministro Burgos dijo que "nos interesa mejorar los procesos de ingreso, permanencia y egreso del personal de las diferentes instancias"[48].

En relación con el sistema de previsión de las Fuerzas Armadas y de Carabineros, cabe expresar que después del triunfo del NO en el plebiscito de 1988, se dictaron las leyes 18.948, orgánica de las Fuerzas Armadas, y 18.961, orgánica de Carabineros, destinadas a asegurar "pisos" en la ley de presupuestos y para ser manejados autónomamente[49]. En ellas, además de definir el personal beneficiado, se norman las condiciones de la jubilación. Discriminatoriamente en relación con el resto de los trabajadores, que se jubilan a los sesenta y cinco años, dictan que tienen derecho a hacerlo con veinte o más años de servicios, considerándose para ello el primer año en las escuelas, los dos últimos en las mismas o el tiempo efectivo que los alumnos hayan permanecido en el establecimiento y el tiempo servido como conscripto y aprendiz. De igual manera, se considerarán como servicio efectivo los dos últimos años de estudios profesionales de los oficiales de justicia, sanidad, sanidad dental, veterinaria y servicio religioso, y de reservistas llamados a servicio, y los oficiales de escalafones prácticos y los inspectores de servicios marítimos de la Armada podrán computar tiempo en Marina Mercante.

La pensión de retiro del personal femenino, con veinticinco años de servicio o veinte de servicio y cincuenta y cinco años de edad, se calcula con un aumento de dos años si son viudas, y de un año por cada hijo. Las pensiones de retiro también son privilegiadas, ya que una vez otorgadas y sin perjuicio de las mejoras especiales que se otorgan por ley, se reajustan en un 100% del índice del precio del consumidor (IPC). La pensión mínima equivale a la remuneración imponible de un sargento 2º activo, y la máxima corresponde a la de un mayor general activo. Los montepíos son del 100% de la pensión, y no pueden ser menores al sueldo de sargento 2º, y las indemnizaciones son de un mes de la última remuneración y hasta

treinta mensualidades, muy por sobre el resto de los trabajadores del país.

El personal de las Fuerzas Armadas y del Ministerio de Defensa goza además de otros beneficios, como trienios sobre los sueldos bases, bonificaciones profesionales, asignaciones familiares, viáticos y gastos de movilización, pérdidas de caja, permanencia y feriados, permisos y licencias, asignación por cambio de residencia, gratificación de zona, asignación de máquina, asignación de casa y comida (rancho), sobresueldos, gratificaciones especiales, de embarcado y de submarino (25% de sus remuneraciones imponibles) y gratificación antártica (600%), gratificación a personal en comisiones de servicios en el extremo sur (300%), de vuelo (25%), de servicios en unidades de paracaidistas, montaña, comando y fuerzas especiales (25%), de buceo, casas fiscales, vestuario y equipo, incluso gratificaciones extraordinarias para subtenientes que egresan de las escuelas profesionales. Y Capredena, la Caja de Previsión de la Defensa Nacional, les otorga préstamos en condiciones favorables para varias materias.

El sistema de previsión social de Carabineros no tiene mayores diferencias con el de las Fuerzas Armadas (véanse la ley 18.961, orgánica constitucional de Carabineros, y la 844 de 1975, que creó la Dirección de Previsión de Carabineros, Dipreca). Pero como si estas regalías fueran pocas, el ex ministro de Defensa Andrés Allamand presentó en octubre de 2012 el proyecto de ley 20.735, aprobada el 20 de febrero de 2014, que elimina el 6% de las cotizaciones a todos los pensionados mayores de sesenta y cinco años y que favorecería a cerca de ochenta mil exmiembros de las Fuerzas Armadas, orden, seguridad y Gendarmería[50].

En general, la administración de este sistema no tiene costo para sus afiliados, a diferencia de los trabajadores que cotizan en las asociaciones de fondo de pensiones (AFP), y se financian en un 25% con los aportes del personal activo y un 75% de fiscales, considerándose hoy que el aporte fiscal podría llegar al 90%. Todo lo cual lo hace un sistema bastante oneroso. Su costo, según Libertad y Desarrollo, iba a generar "un déficit en el presupuesto 2012 de US$2.200 millones, equivalente a 0,8% del PIB", que tendría que ser financiado por el fisco y suplementado por Dipreca y Capredena[51].

Este déficit es constante de acuerdo con un informe de la Subsecretaría de Previsión Social y la Dirección de Presupuesto de 2011. De acuerdo con él, entre 1990 y 2010: "el déficit del sistema de pensiones (de uniformados) ascendió a 1,1% del PIB"[52]. El sistema de reparto vigente y de retiro temprano, más las gratificaciones descritas, no parecen una buena fórmula, y es por ello que el gobierno adelantó cambios y retiró proyectos dejados por el presidente Piñera. Uno era el de dar un aporte del estado a los miembros de las Fuerzas Armadas y Carabineros con pensiones bajo los "US$450" para alcanzar ese monto. El presidente del Partido Socialista, Osvaldo Andrade, dijo que no corresponde que "aquellos que hoy tienen una situación de privilegio, que están en un sistema de reparto en materia previsional, tengan además acceso a los beneficios de la capitalización individual"[53].

7. Reencuentro con la región en pro de una zona de paz

Desde la perspectiva de la seguridad tradicional, América Latina es una de las áreas más pacíficas del mundo, una zona de no guerra. El Instituto de Heidelberg para la Investigación de Conflictos Internacionales solo nombra como parte ellos, entre los cuarenta y cinco conflictos altamente violentos, veinte guerras y veinticinco guerras limitadas, de cuatrocientas catorce en total, la lucha contra el narcotráfico en México y el conflicto colombiano[54]. Sudamérica, entonces, puede ser considerada una zona de paz[55], al no registrarse una guerra como tal desde 1932: guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay.

Esto se explica, en parte, por el retorno y afianzamiento de la democracia en un marco de demandas sociales crecientes, la supremacía de

doctrinas más idealistas expresadas en la cooperación y la solución pacífica de los conflictos, incluyendo el uso de la Corte Internacional de Justicia de La Haya[56], y la identificación de nuevas formas de amenazas más allá de los conflictos interestatales con agendas centradas en el individuo tan diversas como Declaración de Helsinki de 1975, de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa[57], el *Informe de desarrollo humano* del PNUD de 1994[58] y la Conferencia de seguridad de la Organización de los Estados Americanos (OEA) de 2003, etcétera.

En este contexto y a pesar del aumento del gasto militar[59] (véase la tabla 2) por razones muy diversas como obsolescencia, rol internacional, estatus de poder o como el caso de México para empoderar a sus Fuerzas Armadas en la lucha en contra del narcotráfico, etcétera, el papel de las Fuerzas Armadas latinoamericanas en la conformación de la identidad nacional ha ido perdiendo importancia, incluyendo los intereses tradicionales. Justamente, procesos de integración, cooperación y concertación política, de interdependencia comercial, de flujos migratorios, nuevos sistemas de comunicación, masificación de la cultura y otros impactos de la globalización, esa interdependencia compleja de Keohane y Nye (1988), ponen en cuestión la dimensión de nacionalidad e intereses nacionales y, en esa medida, las hipótesis de conflictos interestatales.

Chile ocupaba el vigésimo cuarto lugar en el mundo en importación de armamento militar entre los años 2008 y 2012, según indica el informe de Strategic Defence Intelligence 2013. De acuerdo con su análisis, ese año su gasto en defensa alcanzaba los US$2,7 mil millones, menor en relación con el de 2012, debido a la transferencia de Carabineros e Investigaciones al Ministerio del Interior. Sin embargo, el mismo informe estima que el gasto en defensa del país irá en aumento hasta llegar a los $4 mil millones en 2018, debido a "disputas fronterizas y modernización militar"[60], realidad discutible a menos que sea para material multipropósito destinado a catástrofes, fuerzas de paz o colaboración frente a nuevas amenazas.

En todo caso, en el pasado las hipótesis de conflicto interestatales eran parte sustancial de las políticas de defensa de la región. En el caso de Chile era la Hipótesis Vecinal 3 (HV3), es decir Chile frente a Argentina, Perú y Bolivia. Eso, además de justificar la expansión de los gastos militares, contribuía al mantenimiento de las prerrogativas de las Fuerzas Armadas y perpetuaba la importancia del pensamiento geopolítico clásico. Esas hipótesis han cambiado o se han desvanecido y, por lo mismo, hoy la democracia en la región ha conducido a reformas de las políticas de defensa, en las que el compromiso con los valores e instituciones democráticas se ha

Tabla 2. Presupuesto de defensa, en millones de dólares, 2008 y 2012

País	Presupuestos		% del PBI	
	2008	2012	2008	2012
Argentina	2.830.467	4.003.190	0,87	0,84
Bolivia	258.672	335.951	1,52	1,22
Brasil	27.540.831	33.665.870	1,67	1,41
Chile	5.019.714	6.095.264	2,80	2,27
Colombia	6.764.721	7.529.000	2,88	2,06
Ecuador	1.914.732	2.662.277	3,15	3,29
Guyana	19.700	22.304	1,02	0,80
Paraguay	186.854	423.040	1,00	1,63
Perú	1.622.473	2.047.510	1,28	1,03
Surinam	24.000	33.166	0,70	0,70
Uruguay	629.429	912.551	2,07	1,84
Venezuela	3.321.487	4.964.807	1,05	1,30
Total	50.133.080	62.694.930	1,70	1,47

Fuente: Centro de Estudios Nueva Mayoría. *Balance militar 2013*.

transformado en un denominador común. Esto ha privilegiado respuestas no militares, y en el caso de la defensa se ha reflejado en su reforma y modernización, en el privilegio de miradas disuasivas y de políticas de cooperación, etcétera.

En todo caso y como se plantea en el programa presidencial, en el gobierno anterior Chile perdió presencia en la región, sus relaciones vecinales se expresaron problemáticamente, se impuso una visión mercantil de los vínculos latinoamericanos y se ideologizaron las opciones de inserción (por ejemplo, Alianza del Pacífico). Por ello dice que:

> Nuestro país debe recuperar su papel de promotor activo de la convergencia regional, confirmando su compromiso con una política de integración regional activa y vinculante. Chile debe valorizar positivamente la diversidad que caracteriza a América Latina y enfrentar efectivamente los desafíos que plantean nuestras relaciones vecinales[61].

Siendo la defensa un instrumento importante de la política exterior y de la inserción externa del país, la política de defensa tiene como objetivo principal a mediano y largo plazo generar una comunidad de seguridad en América del Sur que garantice la paz y elimine definitivamente la amenaza de la guerra (Flemes, Noltey Werhner, 2011), valorando el Consejo de Defensa de la Unasur (Unión de Naciones Suramericanas) como la institución indicada para avanzar en esta materia (Maldonado, 2014). En el mismo sentido, se plantea fomentar la cooperación, incluso reforzada pero no necesariamente colectiva, y la extensión de medidas de confianza mutua y de prevención de crisis con nuestros vecinos y en la región, así como también el compromiso colectivo y verificable de una política de plena transparencia de los presupuestos y las adquisiciones militares entre los países de la región.

Por otra parte, y en el marco que le dio el ministro Burgos cuando expresó que "los vínculos estratégicos en nuestro entorno inmediato serán de una importancia central"[62], se tiene como objetivo central profundizar aún más el camino del diálogo, la cooperación y la integración alcanzado con Argentina, y mejorar las relaciones con los dos vecinos del norte: Bolivia y Perú.

Resaltando la importancia estratégica de relación de Chile-Argentina, frontera común y dinámica de 5.308 km sin contar la zona Antártica, contrapeso regional a Brasil, empoderamiento de la política exterior, etcétera, el ministro de Defensa, Jorge Burgos, visitó tempranamente en la capital argentina a su par Agustín Rossi, con el propósito de "seguir avanzando y profundizar" la relación bilateral, al cumplirse el trigésimo aniversario de la firma del Tratado de paz y amistad que puso fin al conflicto por el canal de Beagle. En esta reunión, pactada durante la Feria Internacional del Aire y el Espacio (Fidae) en marzo de 2014, a la que Argentina trajo una gran oferta de industria estatal para la defensa[63], los ministros destacaron la vocación y el compromiso de las Fuerzas Armadas en la fuerza de paz conjunta combinada Cruz del Sur (hay planificados ejercicios aeroterrestres para noviembre de 2014) y coincidieron en la importancia de desplegarla en Haití, para "garantizar el proceso electoral en 2015". En el documento firmado se destacó también la importancia de contribuir con el proceso de consolidación de Suramérica como zona de paz, profundizar el trabajo en el Consejo de Defensa Suramericano y continuar con la Patrulla Naval Antártica Combinada, cuya misión es salvaguardar la vida humana en el mar, controlar y combatir la contaminación y dar apoyo ante alguna emergencia[64]. Todo ello en el marco de lo que el Canciller Muñoz destacó con su par argentino en cuanto a que ambos países hoy "tienen una responsabilidad global"[65].

En junio de 2014, el ministro Burgos visitó nuevamente Buenos Aires para participar en los debates que dieron inicio a la elaboración del nuevo *Libro de la defensa* de Argentina. En dicha ocasión se retomó el ofrecimiento hecho por Chile en la XI reunión del Comité Permanente de Seguridad (Comperseg) de 2002, de prestar apoyo para la confección del libro de la defensa. Burgos dijo que "se torna oportuno revitalizar ahora esta medida". Más importante aún fue el anuncio de:

"(…) consolidar la transformación de la cooperación en una asociación en defensa" [66].

El acercamiento estratégico a Argentina responde a una política de estado, como lo demuestra la opción de la mandataria chilena de hacer su primera visita oficial al extranjero a Argentina, contemplando una nutrida agenda y una delegación que representaba a los principales poderes del estado: además del Canciller Heraldo Muñoz, resaltaron la presencia de la presidenta del Senado, Isabel Allende, y del presidente de la Corte Suprema, Sergio Muñoz[67]. En dicha ocasión, las jefas de estado firmaron acuerdos de integración, entre los que se destaca el relanzamiento del acuerdo de Maipú[68], firmado hace cinco años por ambas administraciones[69]. Además de ello: duplicar pasos fronterizos, agenda de tratamiento de cargas peligrosas, etcétera, las mandatarias destacaron la necesidad de consolidar la integración latinoamericana mediante organismos como la Celac (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños), la Unasur y el Foro de Consulta y Coordinación Política del Mercosur[70].

8. El dilema de los vecinos del norte

En relación con los vecinos del norte, y a pesar de que los diferendos se estén tratando positivamente en el ámbito de la justicia internacional (Corte Internacional de Justicia de La Haya, CIJ), existe una sensación de dilema estratégico con Perú que se renueva cada cierto tiempo, hoy es el triángulo interno, aun cuando es seguro que se solucionará[71], y uno táctico, con la demanda boliviana que quiere obligar a Chile a negociar una salida soberana al Pacífico.

El 27 de enero de 2014 se conoció el fallo en el diferendo marítimo Chile-Perú, demanda que fue presentada a la CIJ en 2008, pero que se remonta a 1985 (Rodríguez E., 2009 y 2014; Leiva L. (ed.), 2014), mientras Chile renovaba su material de defensa y las relaciones económicas se afianzaban entre ambos[72]. El fallo fue que "a partir de la milla 80, la CIJ redibujó la frontera dejándola en una línea equidistante y entregándole a Perú un triángulo que en los últimos siglos había controlado Chile"[73]. Para los jueces, la mayor cantidad de recursos pesqueros se encuentra en las 80 millas, las que Chile tiene bajo control. Aun así, el fallo causó extrañeza en muchos, cuestionándose su sentido de derecho.

Es interesante remarcar que si bien la CIJ aceptó la tesis chilena de existencia de instrumentos-tratados y, por lo mismo, se mantuvo el paralelo que pasa por el Hito 1 como frontera, el triángulo externo adjudicado a Perú, 22.000 km^2 de zona exclusiva económica de Chile[74] y 28.000 km^2 de alta mar, dejaron en Chile un "gusto amargo". El propio presidente Piñera dijo: "Esta decisión de la Corte significa que Chile debe ceder derechos económicos (…). Si bien en esta zona Chile mantiene en plenitud sus libertades de navegación (…), sin duda, esta cesión constituye una lamentable pérdida (…)"[75]. En la misma línea el agente Alberto van Klaveren, expresó que: "Lamentamos profundamente esta resolución, que, en nuestra opinión, carece de fundamento".

Perú, por su lado y amoldando el sentido, quiso presentar el fallo como un triunfo a pesar de lograr una parte menor de lo reclamado en los conceptos y hechos. El presidente Ollanta Humala (2011-), dijo:

> El triángulo exterior es nuestro. Hoy es una fecha histórica, en vísperas de celebrar el bicentenario de la independencia del Perú. ¡Qué mejor que una instancia internacional reconocida, como La Haya, que ha reconocido nuestros derechos soberanos, que ha reconocido la justicia de nuestra causa y que hoy día nos permite modificar para bien el mapa de Perú![76].

Y la publicación *Perú 21* publicaba que

> (…) marca el final de la controversia peruano-chilena, pendiente por 135 años, por unos 38.324 kilómetros cuadrados de mar, que Santiago no solo no le reconocía al Perú, sino que utilizaba para la extracción de anchoveta y jurel, así como 28.356 kilómetros cuadrados (triángulo externo) que, para la tesis chilena, es alta mar y no proyección de las 200 millas peruanas[77].

Otras fueron las reacciones en Chile luego del fallo. A pesar de que el gobierno trató de presentarlo como una oportunidad para iniciar nuevas relaciones con Perú[78], e igual piensan los empresarios peruanos[79], este pensamiento chocó con hechos del fallo (primero la pérdida de mar, luego la implementación y por último la discusión por el triángulo interno)[80] y con las críticas que empezaron antes del mismo, como las de Gabriel Gaspar, actual subsecretario de las Fuerzas Armadas, y compartidas por muchos, quien dijo que "el gobierno se equivocó con las cuerdas separadas (...) Chile es más que Lan y Falabella"[81], en interpelación a la condición empresarial del presidente Piñera y su privilegio de los negocios por sobre intereses permanentes. Luego vinieron las del diputado Jorge Tarud, miembro de la Comisión de Relaciones Exteriores, quien dijo que si bien la visión legalista de la política exterior puede ser una virtud en términos de las relaciones internacionales, en este caso se ha convertido en una debilidad[82]. Igualmente, el senador Iván Moreira llamó a retirarse del Pacto de Bogotá de 1948, no solo como repudio sino adelantándose a la demanda boliviana.

En abril de 2013, Bolivia interpuso una demanda contra Chile en la CIJ[83], en la que pide dos cosas: que se le reconozca su derecho de acceso al mar, y que se obligue a Chile a negociar de buena fe un acuerdo pronto y efectivo[84]. Cuando esta se anunció, se dijo que "el mar que pedimos por justicia es mar para los pueblos (…); el mar es para la patria grande, el mar es irrenunciable"[85].

Si bien Bolivia al ratificar el Pacto de Bogotá agrega la reserva de no adherir al artículo VI, que dice que no podrá ser aplicado a asuntos resueltos, reserva objetada por Chile[86], y acusa a Chile de no haber cumplido cabalmente el Tratado de paz y amistad de 1904[87], la demanda no desconoce este tratado[88] y se basa, primero, en los derechos expectaticios (desechados por debilidad), y luego en el incumplimiento de ciertas promesas por parte de Chile, calificadas como "actos unilaterales", de reconocer y negociar una salida al mar. El más citado de estos últimos es el abrazo de Charaña, de 1975, entre los dictadores Augusto Pinochet y Hugo Banzer (1971-1978), que fracasó en 1978, por cuanto la intervención de Perú cambió la situación estratégica y la persistencia del concepto de la deuda histórica versus el intercambio, etcétera (Quitral, 2010), e implicó la ruptura de relaciones por parte de La Paz.

En la guerra del Pacífico de 1879, "Bolivia perdió ante Chile 120.000 km^2 de territorio y 400 km de costa, en la que también intervino Perú como aliado boliviano"[89]. Sin embargo, se debe tener presente que en su condición de estado amortiguador Bolivia perdió territorios con todos sus vecinos[90] y que muchos autores sostienen que no tuvo nunca mar, al ser sucesión de la Audiencia de Charcas y por declaraciones del libertador Simón Bolívar, quien entendía que no tenía mar y, por lo mismo, dijo no necesitaba marina[91].

En este contexto, la posición de Chile ha sido tajante. El Canciller Muñoz ha dicho que "la posición de Chile hoy, y ha sido así por mucho tiempo, es que Bolivia no tiene derechos, por tanto una demanda como la que se ha planteado es absolutamente inconducente, probablemente va a ser muy larga, va a ser muy onerosa para ambas partes y ciertamente improductiva"[92], posición avalada por la gran mayoría nacional. Y aprendiendo del caso peruano de la necesidad de contrarrestar ofensivas comunicacionales, la visión chilena fue reafirmada en el documento "Chile y la aspiración marítima boliviana. Mito y realidad", en el que se destacan tres componentes explicativos: "Bolivia tiene acceso al mar"; "Chile y Bolivia poseen límites claros y definitivos fundados en un tratado plenamente vigente (1904)"; y "Lo que está en juego: el desarrollo normal de las relaciones internacionales y el respeto por los límites establecidos"[93]. Para el Canciller Muñoz, Bolivia tiene condiciones de acceso al mar como no tiene ningún país mediterráneo y el documento refleja eso al decir que, en virtud del Tratado, se reconoció en favor de Bolivia y a perpetuidad, "el más amplio y libre derecho de tránsito comercial por su territorio y puertos del Pacífico" (Yopo, 2004).

El objetivo de Chile en este juicio es lograr que el tribunal de La Haya se declare incompetente, el espectro político lo pidió y la presidenta accedió[94], y retomar, actualizada, la agenda de los trece puntos, como lo dijo el Canciller Muñoz: "Nuestra disposición es tener la mejor de las relaciones con Bolivia, retomar un camino de diálogo sin exclusiones, sin condiciones y de buena fe, y hacerlo sobre los trece puntos de la agenda que planteó la presidenta Bachelet en su primer gobierno"[95].

9. La opción por un mayor rol estratégico

En su presencia externa, Chile requiere de instituciones internacionales fuertes y respetadas, y para ello está dispuesto a incrementar su rol y actividad en esos organismos. En esta línea, el país asumió de nuevo, en enero 2014, un puesto como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, lo que, además de fortalecer su *soft power* y plantearle la oportunidad de expresar más claramente su posición frente a asuntos vitales, paz y seguridad, derechos humanos, democratización global, etcétera, le ha permitido reactivar las relaciones con Brasil tras un periodo de enfriamiento, como se aprecia en la oferta para que un diplomático brasileño esté en la misión de Chile y tenga acceso "al Consejo de Seguridad en la ONU mientras estemos – Canciller Muñoz"[96].

Igualmente, y por invitación de Chile, los cancilleres de Argentina, Héctor Timernman, y de Brasil, Luiz Alberto Figueiredo, participaron en la II reunión del ciclo 2014 del Consejo Consultivo Empresarial de Apec (Asia-Pacific Economic Cooperation, en español Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico), siendo la primera vez que se incluye la participación de cancilleres del Atlántico no miembros. Además, ambos asistieron al debate impulsado por Chile: "El diálogo Atlántico-Pacífico y oportunidades de comercio e inversión en América Latina"[97].

Los ejes con Buenos Aires y Brasilia son prioritarios para la política exterior chilena en términos de diálogo Atlántico-Pacífico y de peso regional. En el caso de Brasil, el país no es solo el tercer socio comercial en la región, con un intercambio que aumentó 8% entre 2009 y 2013, hasta los US$8.800 millones, y el principal destino de las inversiones de chilenos en el exterior, con US$24.600, sino que ambos países valoran la relación en un plano superior, de "liderazgo", como lo muestran la dinámica y conceptualización de las reuniones entre las presidentas y los cancilleres y la nutrida agenda, que incluye hasta el intercambio de información sobre las violaciones a derechos humanos[98].

Otro ejemplo que se encamina a terminar con las divisiones geográfico-ideológicas y reafirmar este "liderazgo conceptual", fue la petición de la presidenta Bachelet en la IX cumbre de la Alianza del Pacífico en México, de una mayor apertura al Mercosur sin mayor interés de los socios[99]. Dijo:

> Tenemos que seguir avanzando en lo que es nuestra relación con la región de Asia-Pacífico y en la relación con otras instancias de nuestra región como el Mercosur (…). Nos parece que más allá de las legítimas diferencias, es perfectamente posible en un futuro alcanzar niveles de acuerdo entre países de la Alianza del Pacífico y el Mercosur (...). No sólo nos parece posible, creemos que es necesario[100].

No hay que ser clarividente para pronosticar que cómo le vaya a Argentina, Brasil y Venezuela impactará el resto de la región y, por cierto, a los países de la Alianza. Tal como lo expresó el ministro Burgos: "la mirada preferente hacia la región no implica desconocer la importancia de mantener un esfuerzo de cooperación significativo con países y regiones de valor estratégico para Chile"[101]. En este marco se da el acuerdo suscrito entre Chile y la Unión Europea (UE) a fines de 2013, bajo el cual el país se convirtió en un asociado de la Política común de seguridad y defensa (PCSD) de la Unión Europea. Con esta firma, Chile, además de ser la primera nación sudamericana y la segunda no europea asociada, podrá contribuir con fuerzas militares y policiales a las operaciones internacionales de seguridad y

estabilización lideradas por la UE, las que se dirigen al manejo de crisis y el mantenimiento de la paz en el marco de la seguridad humana, la cooperación internacional y la seguridad cooperativa[102].

Chile viene preparándose hace largo tiempo para este tipo de operaciones, como se aprecia en la incorporación de material multipropósito como el buque de transporte del tipo LPDH Sargento Aldea o del desarrollo de la fuerza con capacidades amplias y flexibles para ser usada en distintos escenarios tanto a nivel de las ramas como de la fuerza binacional Cruz del Sur y su proceso de modularización, incluyendo el apoyo a la Política antártica y planes estratégicos antárticos.

Tal como lo señalara el ministro Burgos:

> Como miembro de la ONU y parte activa de la comunidad de naciones, Chile adscribe a la responsabilidad de cooperar en la seguridad internacional. Consecuentemente, durante los últimos veinte años, nuestro país ha pasado de ser un observador a un actor de la seguridad internacional, integrándose a las misiones de cooperación internacional y participando del control de armamento y desarme humanitario[103].

En esta línea se seguirá con la contribución de las misiones en curso, incluyendo el Plan de consolidación de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah); con el compromiso con el derecho internacional humanitario y la no proliferación, transparencia y control internacional de armamentos; con la protección de la persona: la Comisión de Defensa aprobó un proyecto de ley que proporciona reparación y asistencia a víctimas de explosión de minas u otros artefactos explosivos abandonados[104], etcétera.

10. Estrategia nacional de seguridad y defensa

Partiendo del hecho de que Chile no cuenta con un marco de seguridad adecuado (multidimensional y sistémico) para dar respuesta a los profundos, complejos y vertiginosos cambios producidos en el ámbito nacional e internacional, entendidos estos últimos como amenazas[105], desafíos y oportunidades[106], al pasar de la ideologizada doctrina de la seguridad nacional de la dictadura a la restrictiva seguridad ciudadana y pública con sus políticas específicas en la democracia[107], el gobierno del presidente Piñera planteó la formulación de una Estrategia nacional de seguridad que permitiese resguardar el desarrollo del país en un contexto donde la línea divisoria entre la seguridad interior y exterior se hace más difusa, como se aprecia hace tiempo en las nuevas agendas de seguridad.

En esta perspectiva, en el Ministerio de Defensa se diseñó la Estrategia nacional de seguridad y defensa (Ensyd), presentada por el entonces presidente Piñera un poco apresuradamente a diversas autoridades civiles y militares del país y del extranjero, acompañado del ministro de esa cartera, Andrés Allamand[108], como marco para asumir estas materias[109]. En su intervención, el mandatario señaló que:

> Chile, al presentar y abrir un debate público sobre el contenido de esta Ensyd, se suma a una tendencia que está predominando en muchos de los países del mundo, como Australia, Nueva Zelandia, Francia, España, Estados Unidos, Brasil y varios más, los cuales han resuelto hacer públicas sus respectivas estrategias.

Destacó cuatro ideas-fuerza, válidas hoy, por las cuales es necesario contar con dicha estrategia en Chile. En primer lugar nombró las nuevas amenazas, ya que:

> hoy la seguridad trasciende el ámbito tradicional de la defensa, que es el resguardo de la soberanía, la independencia, el territorio y el mar de nuestro país, y conforme al surgimiento de nuevas amenazas, se amplía y se extiende hacia temas que no eran parte tradicional de lo que se entendía por el concepto de defensa, donde destacan el tráfico de armas. (…) de drogas, el crimen organizado, la piratería y muchas más.

En segundo lugar, dijo que:

> "las nuevas amenazas son de carácter global, transversal e interconectadas entre sí y, en consecuencia, requieren también respuestas globales y coordinadas, en lo interno y en lo externo". A lo que agregó: "hoy ningún estado, por poderoso que sea, tiene la capacidad por sí solo para enfrentar estas nuevas amenazas (…)".

En tercer lugar, explicó que la integración del modelo chileno al mundo:

> "representa grandes oportunidades, pero también significa amenazas", ya que "tiene TLC con más de sesenta países del mundo, que representan más del 85% del PIB mundial", agregando: "en la misma medida en que un país se globaliza, aumentan también los riesgos (…) que pueden afectar sus intereses permanentes, y son mayores, en consecuencia, las exigencias de seguridad que ese país tiene que enfrentar". Ante ello, dijo que "su énfasis está en la cooperación internacional, ya que en el mundo de hoy la seguridad de los países depende y dependerá cada vez más de la capacidad de colaborar (…)", subrayando que "el ámbito de los ejercicios combinados, las operaciones de paz, la ayuda humanitaria y la colaboración en caso de catástrofes y emergencias, hoy ya no es una opción sino un imperativo al cual Chile (…) adhiere con total compromiso y convicción".

Por último, recordó que la Estrategia nacional de seguridad y defensa "forma parte de su programa de gobierno", al igual que la modificación de la ley de financiamiento, "que reemplaza la antigua ley reservada del cobre, por una nueva ley de financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa".

Desde un inicio, la Ensyd enviada al Senado en agosto de 2013 concitó reparos de diversos sectores. Ejemplos son, por un lado, la crítica del ministro (diputado entonces) Burgos, al decir que:

> (…) la Ensyd pretende articularse en dos ámbitos que solo metodológicamente aparecen diferenciados, en el que se intenta situar la seguridad nacional y, por otro lado, una mezcla de la política de defensa y la política militar[110]. Sin embargo, el documento no duda en concebir a la defensa como el eje central de la seguridad nacional, un juicio complejo cuando previamente se atribuye competencias internas amplias y difusas a la función militar[111].

Y, por otro, las palabras del diputado del Partido de Renovación Nacional, José M. Edwards, quien, ante la falta de participación, dijo: "(…) las estrategias de seguridad son documentos que enfocan la seguridad nacional desde una perspectiva integral, requiriendo respuestas estatales e incluso la participación del sector privado y la sociedad civil para hacer frente a los problemas identificados"[112].

Al tratarse la Estrategia en la Comisión Mixta Defensa y Relaciones Exteriores del Senado, fue desechada por consenso[113]. Entre las razones esgrimidas, en primer lugar, se le consideró mal diseñada y cuyo fin era justificar los presupuestos de las Fuerzas Armadas y los nuevos roles que desean tener en seguridad, con la posibilidad de una superposición con las funciones policiales, lo que podría crear confusión y desprofesionalización con efectos negativos en la conducción civil democrática, como lo plantea Francisco Rojas (2008).

Un segundo error fue confundir estrategia con política (véase Enseñat y Berea, 2012). La estrategia refleja el gran marco que da cuenta de escenarios, intereses, capacidades, desafíos, riegos, incluyendo los potenciales (véase Dockendorff y Duval, 2013), y amenazas; y la política, por lo general, son las adaptaciones y operaciones, respuestas, de los diferentes órganos del estado. En este tránsito por todos los géneros se llega a la política militar[114]. Faltó una mayor precisión de la taxonomía y sus anclajes.

Tercero, una estrategia es asunto de estado y, por lo mismo, involucra a todos los órganos y respuestas sistémicas, y no meramente a las Fuerzas Armadas[115]. Debe formularse desde la cúspide para todo el estado con la concurrencia de la sociedad (*whole of government approach*)

(Enseñat y Berea, 2012: 9), mediante canales formalizados de participación y coordinación, cosa que tampoco planteó. Ella, además de la necesidad ser legitimada con la concurrencia democrática, debe contar con la cooperación de todas las capacidades del estado para dar respuestas integrales a amenazas interrelacionadas.

Un cuarto factor crítico por resaltar es que la seguridad es un asunto político y, por lo mismo, no puede ser reducido a amenazas y generación o reforzamiento de capacidades, como acontecía en la Ensyd, cayéndose así en la securitización y, con ello, afectando intereses vitales a los que se quería defender aduciendo razones de estado. En este sentido y concordante con la democracia y la política exterior, es más pertinente usar de base, en vez de la seguridad ampliada como "suma de amenazas y repuestas", la seguridad comprehensiva (Westing, 1989: 116 y ss.) y multidimensional anclada en la seguridad humana. Tal como lo expresa Alexander Wendt, "(…) the preservation of territorial frontiers is not equivalent to the survival of the State or its people" (Wendt, 1992: 18), sobre todo frente a nuevas amenazas a la seguridad internacional, algunas de ellas desterritorializadas. Esta idea es reafirmada por Miryam Villanueva al decir que: "(…) las nuevas amenazas a la seguridad internacional están muy marcadas por fenómenos muy cercanos a la esencia del hombre mismo"[116]. Esto lleva a privilegiar, junto a los planos de la defensa, seguridad interior y protección civil, respuestas no militares (diferentes políticas públicas y reforzamiento de capacidades o generación de nuevas), cosa que no hacía la Ensyd al reforzar exclusivamente la logística militar (cap. IV).

Un quinto punto que faltaba en la Estrategia era una definición más clara de la estatura política-estratégica de Chile y el rol que se desea cumplir en el escenario internacional de acuerdo con su proyecto nacional: por ejemplo, potencia regional o país de desarrollo medio, lo que lo ayudaría, en concordancia con el marco democrático, a redefinir intereses, capacidades, medios, políticas de alianzas, etcétera (véase, Yopo, 2013a). Brasil, por ejemplo, desde tiempos del barón de Rio Branco, parte en todas sus políticas definiendo su condición y principios[117]. La definición de intereses y su jerarquización deben ser revaluadas con amplia participación y periódicamente.

Determinar con quién hacerlo no es menor. Sin embargo, así como en la Ensyd faltaban entes u órganos de participación, faltaba también un ente coordinador y responsable de las respuestas de todo el estado. Es decir, no había una instancia de alto nivel que permitiese la discusión, coordinación y seguimiento. En este sentido, eliminado el Consejo Superior de Seguridad Nacional (Consusena) con la ley 20.424 de 2010, el Consejo de Seguridad Nacional, contemplado en la Constitución, no tiene esta finalidad, atribuciones o soporte. Además, su funcionamiento mantiene anomalías estructurales que lo hacen aún más limitado y poco democrático[118]. En este contexto, se debería haber propuesto algo como la figura del consejero nacional de seguridad y de una secretaría ejecutiva (véase, Whittaker, Brown, Smith y McKune, 2011).

Tampoco, a excepción de lo referente a la función defensa, que se desarrolla en extensión[119], hay una evaluación de con qué capacidades responder. Esto requiere evaluar las capacidades existentes en el estado, las fortalezas y deficiencias, serviría además para una política de mejora continua, y los requerimientos que de ello resulten en términos de marco jurídico, reformas o nuevas leyes, inversiones, financiamiento y dotación de personal apto. Deben ser políticas estables.

En todo caso, el gobierno ha seguido trabajando en distintas iniciativas prácticas e institucionales, tal como lo expuso el ministro del Interior, Rodrigo Peñailillo, en la Comisión Especial de Seguridad Ciudadana del Senado. Entre estas cabe mencionar el Plan nacional de seguridad pública, "Seguridad para todos", que abordará las directrices centrales, y Plan de acción del trabajo en esta área para los próximos años. Entre otras iniciativas, el secretario de estado aclaró que:

> Vamos a hacer un proyecto de ley que va a permitir que todas las comunas tengan un consejo de seguridad. Qué quiere decir esto, que las instituciones ligadas al tema, Carabineros, PDI, el municipio, Aduana, Servicio de Impuestos Internos (SII), la comunidad organizada, entre otras instituciones, trabajen coordinadamente y puedan, entre todos, contribuir al combate contra la delincuencia.

Agregando:

> Todos los países que han tenido resultados positivos en esta materia, han enfocado su trabajo desde una perspectiva local, eso es lo que tenemos que hacer en Chile. El 82% de los delitos se producen en setenta y cuatro comunas, tenemos que trabajar en esa línea. Pero también hay un ámbito rural, que también tenemos que desarrollar. Chile es un país heterogéneo y desde esa perspectiva, el enfoque también debe ser así.

Respecto de la ley de inteligencia, recordó:

> La ley de inteligencia y la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI) fueron hechas post dictadura, por lo tanto, muchos elementos fueron pensados en ese sentido. Hoy el país ha cambiado, estamos en otro contexto político, en otra problemática y esta legislación requiere ser modernizada, requiere que los organismos de inteligencia tengan mejores atribuciones. Un ejemplo, la ley 20.000 (sobre drogas) contempla atribuciones que no tiene el resto, equiparar a lo menos eso es un esfuerzo que como país tenemos que hacer, entre otras materias técnicas, que detallaremos en su momento.

Por último, respecto a los próximos pasos legales, destacó la modificación de la ley antiterrorista, la modificación de la ley 20.000 para perseguir el tráfico de drogas y delitos asociados, así como una mejor regulación de eventos masivos, de manera que se incremente la seguridad en estos recintos mediante modificaciones a las leyes de violencia en los estadios y de espectáculos públicos[120].

11. Algunas palabras finales

Chile se encamina a dar un salto cualitativo en términos de gobernabilidad democrática. En este sentido, el actual gobierno desea fortalecer una defensa y seguridad más transparente y moderna (eficaz), de probados estándares democráticos y concordante con los objetivos de la política exterior en una ecuación que se inscriba en el *smart power*.

En el plano nacional, esto implica hacer más coherente, asimilar desde la especificidad, a las Fuerzas Armadas y de seguridad interior, policías civil y uniformada, con los idearios, normas y procedimientos generales del estado del Chile actual, terminando con excepcionalidades, limitaciones y sesgos presentes: Constitución, justicia militar, ley del cobre, pensiones, carrera profesional, modernización, inclusión de la diversidad, etcétera. La modificación de los roles absolutos asignados a los militares y a Carabineros es sustancial en este ámbito ("misión de garantizar el orden institucional de la República"), hacia una responsabilidad compartida con el resto del estado y la sociedad.

En el ámbito internacional se ha planteado recuperar un papel de promotor activo, rol estratégico más liderazgo conceptual, de la convergencia regional, confirmando con ello un compromiso con una política de integración regional activa, efectiva y vinculante. Objetivo importante para ello es el afianzamiento de una comunidad de seguridad en América del Sur que garantice la paz (zona de paz) y elimine definitivamente la amenaza de la guerra mediante esfuerzos de cooperación significativos con países, regiones y organismos de valor estratégico para Chile: vecindad, ejes con Buenos Aires y Brasilia, Unasur y su Consejo de Defensa, Europa, etcétera.

Un asunto pendiente en este salto cualitativo que está dando Chile es, sin duda, la ausencia de un marco de seguridad adecuado, multidimensional y sistémico, para responder adecuadamente a los profundos y vertiginosos cambios producidos en el ámbito nacional e internacio-

nal, entendidos estos últimos como amenazas, desafíos y oportunidades al fracasar la Ensyd.

Referencias

Álvarez, M. E. y T. Martínez. En http://www.pulso.cl/noticia/actualidad-politica/politica/2013/09/5-29173-9-programa-de-bachelet-incluye-derogar-ley-reservada-del-cobre.shtml

Briones, Ramón y Hernán Bosselin. http://www.elmostrador.cl /opinion/2014/04/29/negociar-ahora-con-bolivia-una-salida-soberana-al-mar/

Dockendorff, Andrés y Tomás Duval. 2013. "Una mirada a la seguridad internacional a la luz de las estrategias de seguridad nacional". *Estudios Internacionales.* 45 (176).

Enseñat y Berea, Amador F. 2012. "A qué responden las estrategias de seguridad nacional". *Documento de Opinión*. 31. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Madrid.

Etheridge, Eric. 2009. "How 'Soft Power' Got 'Smart". *The New York Times*. 14 de enero.

Figueroa, P. 2013. "Elecciones en Chile: el triunfo de Michelle Bachelet y la segunda vuelta". *América Economía*. 11 de noviembre 2013. http://www.americaeconomia.com/analisis-opinion/elecciones-en-chile-el-triunfo-de-michelle-bachelet-y-la-segunda-vuelta

Flemes, D., D. Nolte y L. Werhner L. 2011. "Una comunidad de seguridad regional en formación: la Unasur y su Consejo de Defensa". *Revista de Estudios Internacionales*. 170. Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

Flisfisch, Á. y M. Robledo. 2012. "Gobernabilidad democrática de la defensa en Chile. Un índice para el periodo 1990-2010". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Santiago.

Keohane, Robert y Joseph Nye. 1988. *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.

Leiva L., Patricio (ed.). 2014. *Diálogos sobre La Haya. El límite marítimo Chile-Perú*. Universidad Miguel de Cervantes-Fundación Konrad Adenauer. Santiago.

Maldonado, C. 2014. "El Consejo de Defensa Sudamericano. Una perspectiva desde Chile". En Nicolás M. Comini y Tomás Bontempo (comp.). *De cadencias y disonancias, representaciones alternativas de la integración regional en el siglo XXI: América Latina, Asia y Europa del este.* Universidad del Salvador. Buenos Aires.

Monsalve Egaña, José Sebastián. 2004. "La profesionalización militar y la democracia chilena de inicios del siglo XXI. Una aproximación a la cultura política de los militares". Informe final del concurso: El papel de las FF. AA. en América Latina y el Caribe. Programa regional de becas Clacso. http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2003/mili/monsalve.pdf

Nunn, Frederick. 1977. "Militares chilenos: desarrollo institucional, relaciones cívico-militares, consideraciones de política". *Cuadernos del Instituto de Ciencia Política*. 13. Universidad Católica, febrero.

PNUD. 2014. *Auditoría a la democracia. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo*. PNUD. Santiago. Primera edición, marzo.

Quitral, M. 2010. "Chile-Bolivia: entre el abrazo de Charaña y sus relaciones económicas, 1975-1990". *Universum* (Talca). 25 (2). http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-23762010000200009&lng=es&tlng=es.10.4067/S0718-23762010000200009

Ranciére, Jacques. 1996. *El desacuerdo*. Ediciones Nueva Visión. Buenos Aires.

Rodríguez E., José. *Historia de dos demandas: Perú y Bolivia contra Chile*. Aguilar.

----------. 2009. *De Charaña a La Haya*: *Chile, entre la aspiración marítima de Bolivia y la demanda marítima de Perú*. Ediciones La Tercera. Santiago.

Rojas, Francisco. 2008. "El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad". *Nueva Sociedad*. 213, enero-febrero.

Villanueva Ayón, Miryam. "La seguridad humana: ¿una ampliación del concepto de seguridad global?". http://www.geocities.com/globalargentina/Vill01.html

Wendt, Alexander. 1992. "Anarchy is what state make of it: The social construction of world power". *International Organization*. 46 (2). Spring.

Westing, Arthur. 1989. *Comprehensive Security for the Baltic. An Environmental Approach.* Sage (con la colaboración de PRIO y del PNUMA). Londres.

Whittaker, Alan G., Shannon A. Brown, Frederick C. Smith y Elizabeth McKune. 2011. "The National Security Policy Process: The National Security Council and Interagency System". *Research Report - Annual Update. 15/08/2011. Industrial College of the Armed Forces*. National Defense University, U.S. Department of Defense. Washington.

Yopo, M. 2013. "Concertación de partidos por la democracia: coalición política, partidos y sistema electoral en Chile, 1987-2010". https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/21849

----------. 2013a. "Chile: estatura política-estratégica y política exterior". http://www.elmos-trador.cl/opinion/2013/02/13/chile-estatura-politica-estrategica-y-politica-exterior/

----------. 2004. "Una focalización equivocada de esfuerzos". *Nueva Sociedad.* 190, marzo-abril.

----------. 1993. "Zona de paz. Un concepto vigente". Nota de prensa. Comisión Sudamericana de Paz, abril.

Notas

1 *La Tercera*. 17 de abril de 2013: 24.

2 Con la promulgación de esta ley, el Ministerio de Defensa quedó constituido por: el ministro de Defensa, la Subsecretaría de Defensa, la Subsecretaría de las Fuerzas Armadas y el Estado Mayor Conjunto.

3 http://www.australtemuco.cl/prontus4_noticias/site/artic/20100202/pags/20100202123655.html

4 Novecientos sesenta y dos procesados (gran mayoría Ejército y Carabineros). *La Tercera*. 28 de julio de 2014: 2 y 3.

5 El último avance en este asunto polémico se produjo en 2013, con el cierre del penal Cordillera, donde estaban, en condiciones muy privilegiadas, militares condenados por delitos de derechos humanos. http://www.diarioladiscusion.cl/index.php/opinion/opinion1561100476/editorial1376308275/29640-cierre-de-penal-cordillera

6 http://michellebachelet.cl/programa/ pp. 150.

7 Ibid, pp. 150.

8 La Nueva Mayoría está compuesta por los cuatro partidos de la Concertación: el Socialista, el Demócrata Cristiano, el Radical Socialdemócrata y el por la Democracia, a los que se unieron Izquierda Ciudadana, Partido Comunista y Movimiento Amplio Social.

9 Programa, op cit. http://michellebachelet.cl/programa/pp. 151.

10 En http://www.infodefensa.com/latam/2013/09/27/noticia-la-candidata-a-la-presidencia-de-chile-bachelet-propone-eliminar-el-consejo-de-seguridad-nacional.html

11 Instaurado por la Constitución de 1980, estaba compuesto por una mayoría militar, conformada por los tres comandantes en Jefe más el general director de Carabineros, y tres civiles incluidos el presidente de la República, el presidente del Senado y el presidente de la Corte Suprema. La reforma de 2005 cambió su composición, integrando al presidente de la Cámara de Diputados y eliminando otras facultades del Consejo, como la de poder autoconvocarse por al menos dos de sus miembros y adoptar acuerdos en amplias materias vinculadas a la "seguridad nacional", las "bases de la institucionalidad" o para designar a cuatro senadores. Tras esa reforma, el Cosena quedó convertido en un órgano "encargado de asesorar al presidente en las materias vinculadas a la seguridad nacional", que solo "se reunirá cuando sea convocado por el Presidente", y cuyos integrantes podrán expresar opinión pero "no adoptar acuerdos".

12 *La Tercera*. 18 de noviembre de 2014: 6.

13 Clase magistral del ministro de Defensa, Jorge Burgos. En http://www.defensa.cl/discursos/clase-magistral-del-ministro-de-defensa-nacional-en-la-inauguracion-del-ano-lectivo-de-las-academias/

14 Clase magistral, op cit.

15 Véase, entre otros, el artículo de Eric Etheridge. "How 'Soft Power' Got 'Smart". *The New York Times*. 14 de enero de 2009.

16 Clase magistral, op cit.

17 Es el órgano de trabajo y asesoría del Ministerio de Defensa en asuntos relacionados con la preparación y empleo conjunto de las Fuerzas Armadas. Entre sus funciones están la asesoría en la conducción estratégica en estados de excepción y, en particular, en casos de guerra externa o crisis internacional que afecte la seguridad exterior del país. Además, en estos dos últimos casos, el presidente entrega al jefe del Estado Mayor Conjunto el mando y la conducción es-

tratégica de los medios de defensa. http://www.emc.mil.cl/?page_id=19

18 El ministro Burgos destacó que es "necesario repensar la formación de los futuros mandos para planificar y conducir estratégica y operacionalmente a las fuerzas militares. La integración de los programas de estudio en la perspectiva de los conjuntos, y desde las particularidades de cada arma, parece una opción necesaria y útil. Una iniciativa en esta materia iría de la mano con una concepción conjunta de las operaciones y permitiría efectuar economías de escala al maximizar recursos disponibles". Clase magistral, op cit.

19 Ahí está la participación con oficiales y técnicos en ejercicios multilaterales como Cooperación III, efectuado en Perú, para realizar simulaciones conjuntas de reacción frente a catástrofes. http://sur1810.com/nota/9510/fuerzasaereassudamericanasparticiparanenelejercicio_internacional_cooperacion_iii/

20 http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/ley-reservada-cobre

21 Creado por la ley 7.144 del 5 de enero de 1942 para administrar el gasto de las leyes reservadas relacionadas con implementos de uso militar. En http://www.defensa.cl/archivo mindef/marco_normativo /marco_normativo_ley_7144.pdf

22 En la última década, por la demanda China ha llegado a bordear los US$4. En 2014, Cochilco prevé que el precio promedio de la libra de cobre esté alrededor de US$3,15. En http:// revistatecnicosmineros.com/index.php?option=com_content&view=article&id=15065:fin-de-rachaalcista-en-precio-de-largo-plazo-del-cobre-impediria-que-gasto-fiscal-crezca-sobre-5-&catid=17:noticias

23 http://www.infopuntual.com/post/Chile-no-escatima-en-gasto-militar-1121.aspx

24 Senado, Comisión de Defensa aprobó legislar sobre proyecto que deroga la ley reservada del cobre. http://www.senado.cl/comision-de-defensa-aprobo-legislar-sobre-proyecto-que-deroga-la-ley-reservada-del-cobre/prontus_senado/2013-01-28/125607.html. Fecha de consulta, 3 de junio 2013.

25 M. E. Álvarez y T. Martínez. En http://www.pulso.cl/noticia/actualidad-politica/politica/2013/09/5-29173-9-programa-de-bachelet-incluye-derogar-ley-reservada-del-cobre.shtml

26 Clase magistral, op cit.

27 Comisión de Defensa del Senado, op cit.

28 Véanse *El Mercurio* del 25 julio de 2014, p. C-4 y *La Tercera* del mismo día, p. 2. Para profundizar, un buen análisis está en http://www.taringa.net/posts/ciencia-educacion/16995709/Terrorismo-y-ley-anti-terrorista-en-Chile.html

29 *Código de justicia militar 1944*. En http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma =18914

30 "Se avanzará desde el actual modelo de fuero militar hacia uno nuevo caracterizado por la igualdad de las garantías procesales entre ciudadanos civiles y uniformados, con una judicatura letrada y plenamente independiente de la estructura de mando militar". http://michellebachelet.cl/programa/ pp. 151.

31 Humberto A. Palamara Iribarne, es un ex marino contratado por la Armada como empleado civil. En 1993 intentó publicar, con dinero de su mujer, el libro *Ética y servicios de inteligencia*, pero el 1 de marzo de 1993 varios oficiales de la Armada llegaron a su casa, se lo llevaron preso, cosa que se repitió varias veces, y requisaron todos los libros, alegando que "vulneraban la seguridad nacional". Incluso entraron a la oficina de su esposa y borraron el disco duro del computador. Al ser la esposa dueña de los libros, ella presentó una demanda en la Corte de Apelaciones de Punta Arenas, en la que solicitaba que "no limitaran (su) derecho a comercializar (sus) libros", dado que es una persona civil. Esta Corte se consideró inhabilitada, ya que el "problema estaba en la justicia militar". Además de las represalias y restricciones, a Palamara Iribarne "lo sometieron a un proceso por dos delitos de desobediencia y fue condenado por ello", y "dio una conferencia de prensa producto de la cual fue procesado y en definitiva condenado por el delito de desacato". http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_135_esp.pdf

32 *La Tercera.* 25 de mayo de 2014, p.4.

33 http://www.cambio21.cl/cambio21/site/artic/20140227/pags/20140227183754.html

34 http://www.elmostrador.cl/pais/2014/06/27/yomori-en-un-furgon-de-carabineros/

35 http://radio.uchile.cl/2013/06/26/los-desafios-de-chile-en-el-dia-internacional-contra-la-tortura

36 *La Tercera.* 25 de mayo de 2014.

37 Después de la promulgación de esta ley se calcula que el Ministerio Público recibió unas cuatrocientas causas provenientes de la Fiscalía Militar de la IX Región. Entre ellas estaba el caso de la muerte del comunero mapuche Jaime Mendoza Collío, causa en la que está siendo procesado el cabo de Fuerzas Especiales de Carabineros, Patricio Jara Muñoz, como autor de violencia innecesaria con resultado de muerte. El deceso del comunero se produjo el 12 de agosto de 2009, tras el desalojo del fundo San Sebastián en Collipulli. En http://www.australtemuco.cl/prontus4 _noticias/site/artic/20110226/pags/20110226000311.html

38 Chile. Ley 20.477 http://www.leychile.cl/Navegar ?idNorma=1021613

39 *La Tercera.* 25 de mayo de 2014.

40 *La Segunda.* 8 de abril de 2014, p. 15.

41 Clase magistral, op cit.

42 La ley 20.609, conocida como ley antidiscriminación o ley Zamudio, promulgada el 12 de julio de 2012, establece medidas sancionatorias contra las discriminaciones arbitrarias y un procedimiento judicial para restablecer el derecho cuando se cometa un acto de ese tipo. Los orígenes se remontan a una iniciativa presentada por el presidente Lagos en 2005 y que solo fue considerada de suma urgencia luego de que individuos "neonazis" dieran muerte mediante golpiza al joven homosexual Daniel Zamudio, el 27 de marzo de 2012.

43 Karen Atala es la primera y única jueza chilena asumida lesbiana. Atala demandó al estado chileno ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con resultado positivo, por discriminación, luego que la Corte Suprema le negara la tuición de sus hijas producto de su convivencia con una pareja homosexual.

44 *La Tercera.* 5 de junio de 2014: 10.

45 http://www.abc.es/20120813/internacional/abci-general-homosexual-estados-unidos-201208131151.

46 Por ejemplo, durante el bautizo de la embarcación científica de última generación AGS 61 "Cabo de Hornos", la presidenta Bachelet expresó que "la Armada de Chile y la comunidad científica sabrán sacar partido de la enorme oportunidad que representa el Cabo de Hornos para nuestro futuro". En http://www.lasegunda.com/Noticias/Politica/2014/07/947442/Bachelet-encabeza-bautizo-de-barco-cientifi co-que-sufrio-retraso-por-terremoto-de-2010

47 http://www.infodefensa.com/latam/2014/01/22/noticia-nuevo-gobierno-chile-reformara-financiamiento -justicia-carrera-militar.html

48 Clase magistral, op cit.

49 Por definición legal, el régimen de previsión y seguridad social de las Fuerzas Armadas y Carabineros tiene carácter autónomo y, por tanto, a cargo de instituciones funcionalmente descentralizadas: la Caja de Previsión de la Defensa Nacional y Dirección de Previsión de Carabineros, respectivamente, que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios y se relacionan con el presidente por medio del Ministerio de Defensa.

50 http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma =1060194

51 http://www.pulso.cl/noticia/economia/economia/2012/05/7-6614-9-alfonso-vargas-el-rueso-de-las-pen-siones-a-las-ffaa-seguira-saliendo-del-erario.shtml

52 http://www.pulso.cl/noticia/economia/economia/2012/05/7-6614-9-

53 *El Mercurio.* 4 de junio de 2014, p. 9.

54 http://www.excelsior.com.mx/global/2014/02/25/945565

55 Véase, entre otros, a Mladen Yopo H. 1993. "Zona de paz. Un concepto vigente", Nota de Prensa, Comisión Sudamericana de Paz, abril.

56 Oxford Analytica expresa que de 2001 a la fecha, la región presentó trece litigios ante La Haya, casi el doble que el continente que le sigue, Europa, con siete, y África, con tres. BBC Mundo del 15 de abril de 2014.

57 www.osce.org/es/mc/39506?download=true

58 Señala que, "en definitiva, la seguridad humana se expresa en un niño que no muere, una enfermedad que no se difunde, un empleo que no se elimina, una tensión étnica que no explota en violencia, un disidente que no es silenciado. La seguridad humana no es la preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humanas", p. 25.

59 El gasto militar mundial alcanzó en 2013 los 1,75 billones de dólares, una caída del 1,9% en términos reales desde 2012, pero la inversión

militar en América Latina aumentó un 2,2% en 2013 y 61% en la última década, según el Stockholm International Peace Research Institute (Sipri). Agencia EFE 14 de abril de 2014.

60 http://www.quepasa.cl/articulo/ojos-de-la-llave/2014/01/17-13488-9-informe-estima-incremento-de-gasto-militar-en-chile-a-2018.shtml

61 Programa, op. cit. p. 154.

62 Clase magistral, op cit.

63 http://tiempo.infonews.com/mobile/tiempo/notas/121239.php

64 http://www.defensa.com/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=55&ITemid =163

65 http://www.cnnchile.com/noticia/2014/04/04/cancilleres-de-chile-y-argentina-analizaron-agenda-bilate ral

66 http://www.defensa.cl/noticias/ministro-burgos-propone-concretar-publicacion-de-defensa-conjunta-con-argentina-durante-apertura-del/

67 http://www.el-nacional.com/mundo/Bachelet-Argentina-oficial-segundo-mandato_0_407359371.html

68 En http:// www.argnoticias.com/politica/item/10081-las-claves-del-tratado-de-maip%C3%BA

69 http://agenda4p.com.ar/2014/05/12/cumbre-de-mandatarias-fuerte-senal-de-integracion-bilateral-entre-argentina-y-chile/

70 http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/relaciones-exteriores/argentina/presidenta-bachelet-visita-argentina-en-su-primer-viaje-al-exterior/2014-05-11/152645.html

71 http://www.elmostrador.cl/mundo/2014/07/03/congreso-de-peru-adecua-ley-interna-a-fallo-de-la-haya-sobre-limites-con-chile/

72 Además de los más 200.000 peruanos residentes en el país, el intercambio comercial entre Chile y Perú sumó US$2.945 millones en 2013, mientras que las inversiones chilenas en Perú alcanzan los US$13.610 millones y las peruanas en Chile US$ 10.000 millones.

73 En http://www.bbc.co.uk/ mundo/noticias/2014 /01/140 127_chile_peru_cij_fallo_haya_az.shtml. Fecha de consulta, 8 de junio de 2014.

74 Presidente Piñera: "Es importante destacar que casi la totalidad de las pesca existente en la zona norte de nuestro país se produce al este de la milla 60. En consecuencia, se produce íntegramente dentro la zona exclusiva económica de nuestro país, reconocida por la Corte (…)". En http://www.minrel.gob.cl/presidente-pinera-la-corte-internacional-de-justicia-de-la-haya-ha-confirmado-en-lo-sustancial-los-argumentos-de-la-posicion-chilena/minrel/2014-01-27/200837.html

75 *Ibid*. www.minrel.gob.cl

76 *La Tercera.* 28 de enero de 2014, p.9.

77 En http://peru21.pe/poli-tica/haya-fallo-fija-linea -equi distante-desde-80-millas-2167414

78 En http://www.clarin.com/cartasalpais/Chile-Peru-des pues-fallo01076292436.html

79 En http://elcomercio.pe/economia/peru/relaciones-economicas-se-potenciaran-entre -peru-y-chile-noticia-1705507

80 En http://www.larepublica.pe/21-06-2014/chile-enviara-nota-de-protesta-a-peru-por-triangulo-terrestre

81 *La Segunda.* 14 del enero de 2014, p. 13.

82 En http://www.biobiochile.cl/2014/01/21/puede-chile-desconocer-el-fallo-por-la-demanda-peruana-en-la-haya.shtml

83 En http://www. eldeber.com.bo/bolivia-reunio-expertos-para-liderar-el-litigio-en-la-haya/140419232958

84 http://internacional.elpais.com/internacional/2014/04/15/actualidad/1397577253_116304.html

85 En http://www.lanacion.com.ar/1682447-bolivia-presento-en-la-haya-su-reclamo-contra-chile-por-la-sali-da-al-mar

86 *La Tercera.* 5 de septiembre de 2011, p. 17.

87 En http://eju.tv/2012/06/bolivia-plantea-renegociar-tratado-de-1904-moreno-los-lmites-de-chile-no-van-a-cambiar/#sthash.CZ1kRHqN.dpuf

88 En http://www.lasegunda.com/Noticias/Politica/2014/03/923642/ Bolivia-aclara-que-demanda-maritima-contra-Chile-es-una-decision-irreversible

89 http://www.biobiochile.cl/2014/01/31/bolivia-no-retirara-demanda-maritima-contra-chile-en-la-haya.shtml

90 *Atlas geográfico* del Instituto Militar boliviano. Además de lo cedido a Chile, registra hipotecas

de 170.758 km² con Argentina, 490.430 km² con Brasil, 234.000 km² con Paraguay y 250.000 km² con Perú.

91 Véase artículo de Ramón Briones y Hernán Bosselin, en http:// www.elmostrador.cl /opinion /2014/04/29/negociar-ahora-con-bolivia-una-salida -soberana-al-mar/

92 Disponible en http:// www.cnnchile.com/noticia/2014/04/24/ministro-munoz-puerta-paradar-salida-al-mar-a-bolivia-con -soberania-estacerrada-para-siempre

93 http://www.minrel.gob.cl/canciller-munoz-presento-chile-y-la-aspiracion-maritima-boliviana-mito-y-realidad/minrel/2014-06-24 /134912.html

94 Disponible en http://noticias.terra.cl/na-cional/politica/chile-pide-incompetencia-de-la-haya-en-demanda-maritima-de-bolivia,3e384d60ff617410VgnCLD200000b1bf46d0RC

95 http://www.eleconomistaamerica.cl/politicaeAm-cl/noticias/5645588/03/14/Chile-Bolivia-Chile-esta-dis -puesto-a-retomar-la-agenda-de-13-puntos-pero-hasta-entonces-respondera-a-Bolivia-en-la-CIJ.html#Kku 8SyfubpDwvNKi

96 http://www.lanacion.cl/noticias/pais/rree/chile-incorporara-a-brasil-a-su-mision-ante-consejo-de-seguri dad-de-onu/2014-03-11/123726.html

97 Disponible en http://www.minrel.gob.cl/ministro-munoz-participa-en-reunion-del-consejo-consultivo-empresarial-de-apec/minrel/2014-05-06/183346.html

98 En http://www.quequi.com.mx/187_americ /2524882 _canciller-brasileno-visita-chile-y-participa -en-se-minario-de-apec-en-santiago.html

99 http://www.elpais.com.uy/economia/noticias/chile-insiste-dialogo-mercosur-alianza.html

100 Con tratados de libre comercio (TLC) entre los cuatro miembros del bloque (Chile, Colombia, México y Perú) y rebajas arancelarias en un 92% de sus productos, la Alianza representa 36% del PIB regional. De Sudamérica, solo Uruguay y Paraguay son observadores, un bloque que exige TLC con los países fundadores de la plataforma para integrarse como miembro pleno. En el resto de los casos, Costa Rica es el país con el proceso de adhesión más avanzado al bloque, seguido de Panamá.

101 Clase magistral, op cit.

102 limanoticia.blogspot.com/2013/09/chile-formara-parte-de-la-seguridad-y.html#.U7XB8pR5N_Q

103 Clase magistral, op cit.

104 http://www.defensa.cl/destacados/comision-de-defensa-de-la-camara-aprueba-en-particular-la-ley-de-reparacion-de-victimas-de-minas/

105 Una muestra de estas amenazas se verifica con la operación Capricornio, donde se informa que la Policía de Investigaciones (PDI) decomisó más de tres toneladas de droga. www.emol.cl del 08/06/2014.

106 Un ejemplo de cooperación interagencial se refleja en la alerta que hizo la agencia antidrogas de estados Unidos, DEA (Drug Enforcement Administration) a la Policía de Investigaciones de Chile frente a la amenaza de la aparición de pistas aéreas clandestinas para actividades del narcotráfico con el traslado de los grandes carteles a Bolivia, Perú, Argentina y Paraguay. En http://www. biobiochile.cl/2014/06/29/eeuu-advierte-potencial-aparicion-de-pistas-aereas-para-el-narcotrafico-en-el-norte-de-chile.shtml

107 Por ejemplo, el plan Frontera Norte de lucha contra el narcotráfico o la Estrategia nacional contra el lavado de activos y su plan de acción, entre otros.

108 http://www.defensa.cl/noticias/mandatario-y-ministro-allamand-presento-primera-estrategia-nacional-de-seguridad-y-defensa/

109 Por ejemplo y como respuesta al terremoto de 2010, la Oficina Nacional de Emergencia (Onemi) tuvo más de cincuenta innovaciones a un costo que sobrepasó los US$18 millones de acuerdo con el ex subsecretario del Interior, Rodrigo Ubilla. *Diario Financiero*. 18 de febrero de 2013. En este gobierno se agregaron otros US$6,5 millones.

110 Para definiciones conceptuales véanse, entre otros, el *Libro de la defensa nacional de Chile*, 2010, y el artículo de Julio Soto S. 2009. "La defensa nacional de la 'A' a la 'Z'. Algunas definiciones y conceptos". *Política y Estrategia*. 114. Julio-diciembre, pp. 291-317.

111 En http://ciperchile.cl/2012/07/31/¿que-hacer-con-la-estrategia-nacional-de-seguridad -y-defensa/

112 En http://www.elmostrador.cl/opinion/2012/11/21/estrategias-de-seguridad-y-defen-sa-una-mirada-comparada/

113 Véase, "Senado prepara informe crítico sobre Estrategia de seguridad y defensa propuesta por el Gobierno". *La Segunda*. 24 de diciembre de 2013, p. 14.

114 La política militar es el conjunto de orientaciones que el Ministerio de Defensa dirige a las Fuerzas Armadas para materializar las normas propiamente militares que se derivan de la política de defensa nacional. Ella debe orientar el quehacer de las Fuerzas Armadas como un todo armónico y coordinado, de aquí que tenga un carácter conjunto. La política militar busca dar respuesta, en el ámbito estratégico, a los requerimientos de la política de defensa, tanto en lo referido a planificación estratégica como al desarrollo de las instituciones y, por otra parte, sentar las bases de las políticas institucionales específicas.

115 El Senado advirtió entonces sobre la experiencia negativa en América Latina de participación de Fuerzas Armadas en materias de seguridad. En http://www.senado.cl/advierten-que-experiencia-en-america-latina-de-la-participacion-de-fuerzas-armadas-en-materias-de-seguridad-ha-sido-negativa/prontus_senado/2012-06-28/153350.html

116 Miryam Villaneuva Ayón. "La seguridad humana: ¿una ampliación del concepto de seguridad global?". http://www.geocities.com/globalargentina/Vill01.html

117 Un ejemplo de ello lo encontramos en la Estrategia de defensa de Brasil presentada al presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2007; 2007-2011) por el ministro de estado de Defensa, Nelson A. Jobim y el ministro de Estado Jefe de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República, Roberto Mangabeira Unger, el 5 de diciembre de 2008, cuando dice "(…) Brasil ascenderá al primer plano en el mundo sin ejercer hegemonía o dominación".

118 La membrecía de los comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y del general director de Carabineros es permanente, mientras que los ministros del Interior y Seguridad Pública, de Defensa, de Relaciones Exteriores y Hacienda solo asisten, con derecho a voz y no a voto, si así lo dispone el presidente, lo que hace incómoda la convocatoria del Consejo e inviable cualquier posibilidad de dirección y coordinación de este en seguridad, relaciones exteriores o defensa. Véase Miguel Navarro, en http://www.anepe.cl/2012/07/el-consejo-nacional-de-seguridad-uno-de-los-aportes-mas-relevantes-de-la-estrategia-de-seguridad-y-defensa/

119 Presentado de esta forma, el rol de las Fuerzas Armadas aparece desmesurado y constituye una justificación presupuestaria para ellas en medio de la discusión de la ley 13.196, reservada del cobre.

120 http://informa.gob.cl/comunicados-archivo/ministro-penailillo-participo-en-comision-especial-de-seguridad/

Seguridad y defensa en Colombia: estabilidad regional y proceso de paz

Henry Cancelado Franco

Introducción: seguridad nacional y ciudadana

Para analizar la situación de la seguridad en Colombia, y por las características del país, es necesario hacer una distinción entre seguridad ciudadana y seguridad nacional. La primera atañe a los principales aspectos en asuntos de la convivencia social, y engloba también elementos referentes a la criminalidad común y a la situación de las ciudades. Por otro lado está la seguridad nacional, que incluye las acciones efectuadas por agentes que puedan amenazar la seguridad del estado y la nación, en aspectos como la generación de inestabilidad política, o que afectan la consolidación del estado, el aseguramiento del territorio y la posibilidad del desarrollo nacional. Es decir, un sector más estratégico de la seguridad del país.

La necesidad de hacer esta distinción responde a que Colombia está atravesada por cuatro vectores que dificultan hablar de seguridad y defensa como un todo: la delincuencia común; el crimen nacional y transnacional organizado; la amenaza política representada por los grupos guerrilleros; y, por último, el vector de las tensiones fronterizas y las relaciones internacionales (cuadro 1). Aun cuando el gobierno nacional se ha dispuesto, en términos sociales y políticos, a adelantar un proceso de paz, que eliminaría la amenaza guerrillera, estos vectores golpean directamente otros sectores de la seguridad y, eventualmente, de la defensa del país.

Cuadro 1. Seguridad ciudadana y nacional

Seguridad ciudadana	Seguridad nacional
Delincuencia común	
Crimen nacional y transnacional organizado	
Guerrillas	

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con el cuadro 1, existe una situación difusa de seguridad, en un sistema de defensa que tiene algunos roles entremezclados. De esta manera, la amenaza denominada delincuencia común corresponde a los sectores policivos del estado, especialmente a la Policía Nacional, y es fácilmente identificable en las ciudades y

en las zonas urbanas de menor densidad demográfica.

El crimen nacional y transnacional organizado, dependiendo su naturaleza, será tarea de sectores militares o de la Policía Nacional, algunas veces mediante la actuación conjunta y coordinada de las diferentes armas de la fuerza pública, como es el caso del secuestro, en el que los grupos Gaula del Ejército y de la Policía Nacional actúan para enfrentarlo, sin necesidad de que sea un problema de defensa de la nación. Ahora bien, como en algún momento el secuestro se convirtió en una forma de financiación de los grupos guerrilleros, por necesidad de fuerza y capacidad se involucró al Ejército Nacional en estas acciones. Habiendo también el caso del crimen transnacional, en el que el estado combina la acción de la Policía con la de otras fuerzas como la Fuerza Aérea Colombiana y la Armada Nacional para protegerse en sus fronteras y, en el caso del narcotráfico y los delitos conexos, desarrollar operaciones de interdicción aérea y marítima.

Por último están las guerrillas, una amenaza importante a la estabilidad del estado colombiano, razón por la cual se llevan el grueso de la atención en cuanto a la acción del gobierno. Frente a ellas, todo el estado se ha dispuesto para detener su avance y lograr así unas condiciones favorables en las mesas de negociación en La Habana.

1. La Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad

Para lograr el éxito en todos estos frentes que traspasan el problema de la seguridad en Colombia, el gobierno del presidente Juan Manuel Santos, desde finales de su primer periodo (2010-2014) y a partir del inicio del segundo (2014-), ha desarrollado, en cabeza del ratificado ministro de Defensa Nacional, Juan Carlos Pinzón, la Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad, que establece las principales líneas de acción y muestra lo adelantado hasta el momento (Ministerio de Defensa Nacional, 2014: 3), cuyos objetivos son:

- Desarticular los grupos armados al margen de la ley y crear las condiciones suficientes para la consolidación.
- Crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana.
- Avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrado e interoperable.
- Contribuir a la atención oportuna a desastres naturales y catástrofes.
- Fortalecer la institucionalidad y el bienestar del sector seguridad y defensa nacional.
- Llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos.

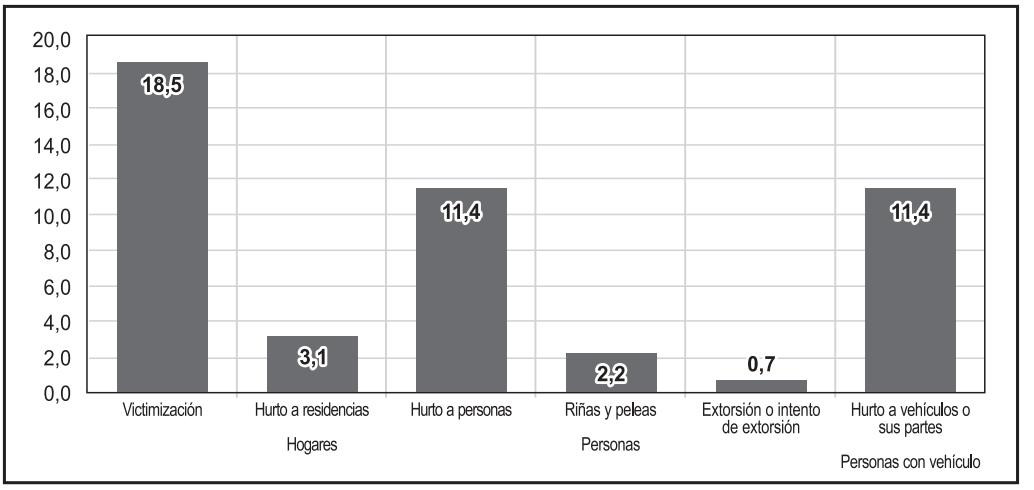
Esta combinación de objetivos correspondientes a seguridad ciudadana y nacional, y que penetra en los sectores policiales y militares, obedece a dos situaciones particulares: por un lado, a que en Colombia todos los riesgos y amenazas a la seguridad y a la defensa nacional se han enfrentado mediante la combinación de acciones de toda la fuerza pública; y, por otro, a la idea de un Ministerio de Defensa Nacional que centraliza todas las políticas del estado en la materia. De tal manera, la Policía Nacional no está adscrita a un ministerio como el del Interior o alguno que se encargue de la gobernabilidad, sino que obedece a todo el sistema de defensa y seguridad del estado como parte integral del mismo, con un esquema militarizado de rangos, misiones y capacidades.

2. Delincuencia común y seguridad

En 2013, y de acuerdo con estadísticas oficiales, la victimización fue de 18% (véase el gráfico 1). Al desagregar este porcentaje se tiene que delitos relacionados con el conflicto interno como la extorsión o el intento de extorsión constituían menos del 1%. En este gráfico no se incluye el se-

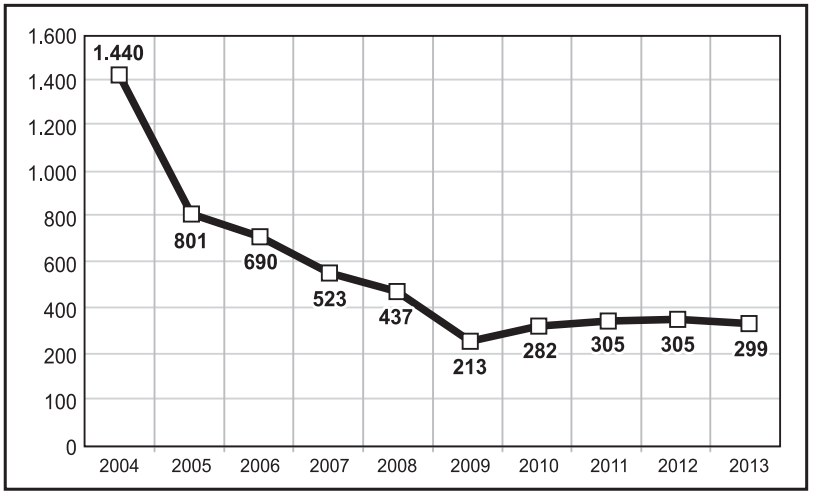
cuestro, que según el Ministerio de Defensa disminuyó en 2013 frente a un histórico calculado desde 2004, cuando se estaba bajo la política de seguridad democrática (gráfico 2 y tabla 1). Esta reducción obedece, primero, a la disminución del accionar de los grupos armados al margen de la ley, por la reducción de sus integrantes[1]. Asimismo, a que la financiación de los reductos de estos grupos ha pasado a otros sectores, como la minería ilegal, y ha profundizado en los narcóticos en toda su cadena productiva.

Gráfico 1. Tasa de victimización por delito. Población de quince años y más. Total de veinte ciudades



Fuente: Dane. Encuesta de convivencia y seguridad ciudadana, 2013.

Gráfico 2. Secuestro. Histórico nacional, 2004-2013



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional. "Logros de la Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad". Julio de 2014.

Tabla 1. Secuestro: variación comparada de los primeros semestres, 2013 y 2014

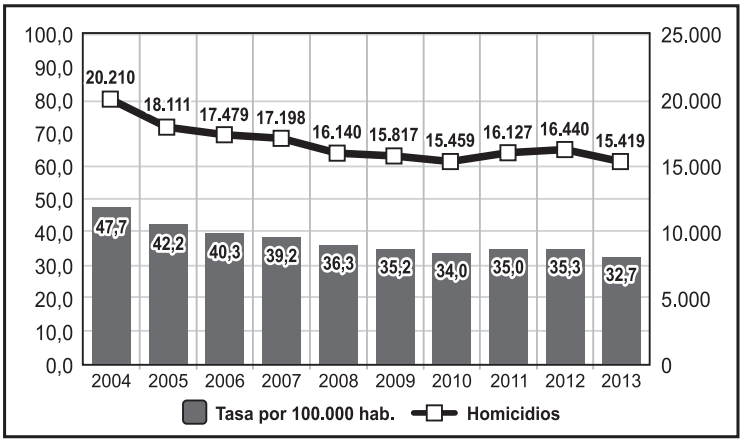
Enero-julio (2013)	Enero-julio (2014)	Variación absoluta	Variación porcentual
183	177	-6	-3

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional. "Logros de la Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad". Julio de 2014.

Al comparar el secuestro, delito conexo al conflicto interno, con el homicidio de civiles, causado por elementos diversos, desde violencia intrafamiliar hasta riñas entre bandas, se observa una disminución significativa en cifras absolutas, al pasar de 16.440 homicidios en 2012 a 15.419 en 2013 (véase el gráfico 3). Sin embargo, de acuerdo con algunas estadísticas no oficiales, reportadas por el Global Burden of Armed Violence de Suiza en septiembre de 2014, el homicidio, incluyendo 2014, llega a una tasa de 38 por cada 100.000 habitantes, una de las mayores del mundo, con 17.198 homicidios en el último año, la gran mayoría en los centros urbanos, especialmente en Bogotá, Cali y Medellín (*El País* (Cali), 1 septiembre de 2014).

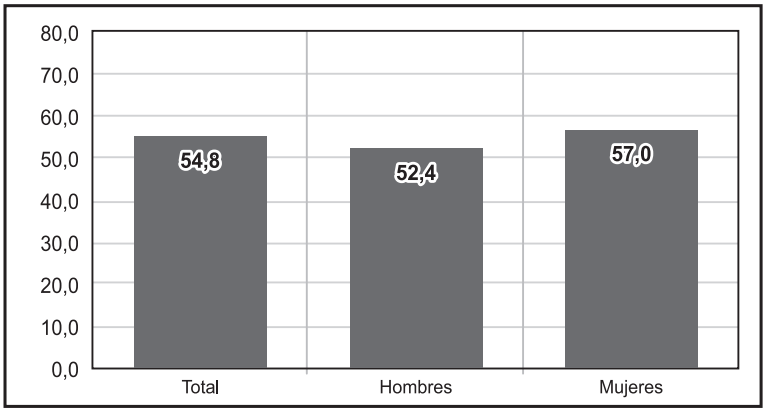
En comparación, doscientas noventa y dos personas fueron secuestradas en 2013, ciento cuarenta y ocho por secuestro extorsivo y ciento cuarenta y cuatro por simple, frente a trescientas cinco reportadas en 2012. Las Farc y el ELN tendrían una participación de 11% y 10%, respectivamente, en estos doscientos noventa y dos actos. De lo cual se puede inferir que esta es ahora una situación de violencia que escapa a la lógica del conflicto interno y que sigue afectando la percepción de seguridad del país, a pesar de que se estén adelantando conversaciones de paz (gráfico 4).

Gráfico 3. Homicidio común de civiles, 2004-2013



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional. "Logros de la Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad". Julio de 2014.

Gráfico 4. Tasa de percepción de inseguridad en la ciudad, por sexo. Población de quince años y más. Total veinte ciudades



Fuente: Dane. Encuesta de convivencia y seguridad ciudadana, 2013.

En total, 54% de las personas se siente bastante insegura, sobre todo en las ciudades, que están sufriendo el flagelo de la violencia en cuanto a seguridad ciudadana se refiere.

Otros delitos cometidos por la delincuencia común muestran una reducción sensible en comparación con los primeros semestres de los últimos dos años. Así, el hurto de vehículos, incluyendo automotores y motocicletas, bajó de 19.528 entre enero y junio de 2013, a 17.190 en el mismo periodo de 2014, es decir 2.338 hurtos menos (-12%). En el caso del hurto común, a residencias, comercio y personas, en el primer semestre de 2013 hubo 84.553 casos, frente a 75.254 en esos meses de 2014, 9.299 hurtos menos: -11%.

Estos indicadores demuestran la disminución de los delitos que más golpean al común de la ciudadanía. No obstante, el alto número de homicidios es preocupante, porque demuestra una lógica de mutación de la violencia armada del conflicto interno, fenómeno que se tratará más adelante.

3. Crimen nacional y transnacional organizado

Este fenómeno se agudiza y golpea con más fuerza debido a, por un lado, la transición de los grupos armados al margen de la ley como actores de un conflicto interno armado con unas características específicas y una táctica definida, y, por otro, a la intensificación del negocio de las drogas ilícitas y los delitos conexos. De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc: United Nations Office on Drugs and Crime):

> (…) al 31 de diciembre de 2013 Colombia tenía 48.000 hectáreas sembradas de coca distribuidas en veintitrés de los treinta y dos departamentos del país; la misma cantidad reportada en el 2012. Esto es el resultado de un efecto de compensación entre un fuerte incremento en regiones donde el fenómeno continúa vigente y una tendencia generalizada a la reducción en el resto del país. Trece departamentos mostraron tendencia a la reducción del área sembrada con coca mientras que siete mostraron tendencia al incremento. El 76% del incremento se concentra en Nariño (+2.444 ha), Norte de Santander (+ 1.829 ha) y Putumayo (+ 1.519 ha); por otra parte, el 77% de la reducción se concentra en Chocó (- 1.768 ha), Antioquia (- 1.734 ha), Bolívar (- 1.043 ha) y Cauca (-999 ha). La participación de los resguardos indígenas en el área sembrada con coca pasó de 11% en 2012 a 13% en 2013; por su parte, en consejos comunitarios afrocolombianos la participación pasó de 20% en 2012 a 19% en 2013. Los cultivos en parques naturales aumentaron un 12% (Unodc, 2014: 13).

Esto significa, según esta agencia, que las áreas de cultivos ilícitos no han variado, ni aumentan ni disminuyen, lo que se ve es la movilización de los cultivos de unas áreas a otras. Con todo, las operaciones para enfrentar este negocio ilícito se mantienen, sobre todo en cuanto al tráfico de drogas: durante el primer semestre de 2014 se inmovilizaron e incautaron doscientas veintiocho aeronaves usadas para el narcotráfico, 43% más que para el mismo periodo de 2013; trescientas veinticinco embarcaciones, 28% menos; y seiscientos catorce vehículos para el mismo fin, 19% más comparado con el mismo semestre del año anterior.

En cuanto al tráfico de drogas, su demanda sigue estimulando a distintos grupos ilegales, los cuales operan como redes transnacionales que se lucran de un mercado global, siendo este el mayor estímulo para mantener estas economías ilícitas.

La eclosión y diáspora de las bandas dedicadas al negocio de las drogas, en cualquiera de sus etapas de la línea de producción, hacen que este fenómeno solo pueda ser combatido mediante alianzas transnacionales también. No solamente en el ámbito de las agencias de cooperación o, en el policivo, tal como se puede hacer con la Drug Enforcement Administration (DEA), por ejemplo, sino en el caso de América Latina y el Caribe entre fuerzas de aire y mar para las interdicciones

respectivas, lo que se convierte, en consecuencia, en un problema de seguridad nacional también. Es decir, el negocio logró establecer cadenas especializadas de alcance mundial en las que los grupos mexicanos se dedican a la distribución del producto final, mientras que las bandas criminales y las guerrillas en Colombia se dedican a la producción. Y en Perú y Bolivia los cultivos se han incrementado significativamente, de ahí la estabilidad de los cultivos en Colombia.

Como resultante de esta forma de organización del negocio de las drogas, se establece entonces un corredor estratégico que va desde Colombia hasta Estados Unidos, lo que estimula la violencia de las maras centroamericanas y obliga al país a fortalecer las operaciones aéreas y navales. De tal manera, la Fuerza Aérea Colombiana, desde las bases de Malambo en el Atlántico (Comando Aéreo de Combate n° 3) y con centro estratégico en San Andrés, mantiene las operaciones de interdicción aérea y fortalece la cooperación con los otros países de la región en esa materia. En febrero de 2014 realizó ejercicios conjuntos con el Servicio Nacional Aeronaval de Panamá (Senan) en materia de cooperación contra el narcotráfico.

Además, en julio de 2014 se concluyó el tercer Seminario internacional de interdicción aérea contra el narcotráfico para Latinoamérica y el Caribe[2]. La Armada Nacional, por su parte, usando el Batallón de Infantería de Marina n° 90, aumentó sus operaciones navales, desde Tumaco, en la costa pacífica, y Puerto Leguízamo, en el departamento de Putumayo, al sur del país, en la frontera con Ecuador y Perú, para interdicción marítima y fluvial.

Los delitos relacionados con el negocio de las drogas atraen otros delitos conexos, como el tráfico de armas y los homicidios colectivos resultantes de las luchas por territorios y rutas, debido a la atomización y fragmentación de las bandas criminales (Bacrim), que contribuyen a que la violencia localizada se mantenga. De acuerdo con estadísticas oficiales del Ministerio de Defensa, este tipo de homicidios pasó de dieciocho a siete casos entre el primer semestre de 2013 y el primero de 2014: -61%. El problema es que estas cifras no discriminan qué actores cometieron los homicidios, que al parecer, sin embargo, obedecen a una estrategia de mutación de las Bacrim, por un lado, y a la adaptación de los frentes que siguen con fuerza por parte de las Farc, sobre todo, y del ELN.

4. Guerrillas y seguridad nacional

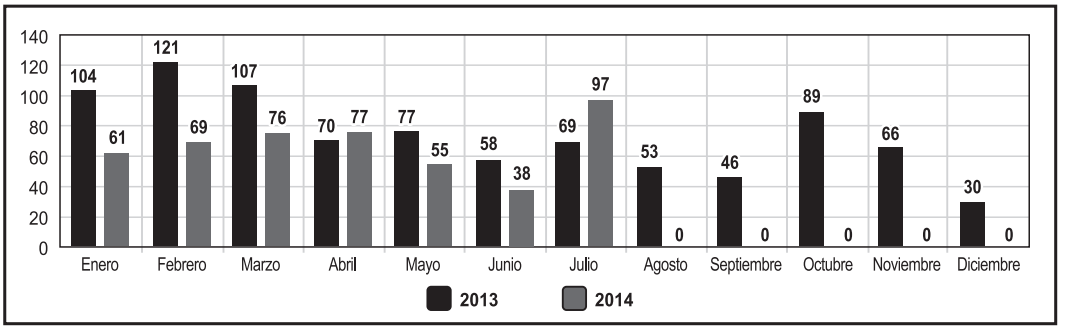
El accionar de las guerrillas durante el último año debe entenderse en la dinámica del proceso de paz que se negocia bajo fuego con eventuales treguas unilaterales por parte de las Farc, como la que este grupo insurgente hizo antes de las elecciones presidenciales de 2014.

Durante este periodo la percepción sobre las acciones guerrilleras y la estabilidad nacional ha estado dividida. Para el común de la gente y para algunos sectores opositores como el Centro Democrático, la necesidad del éxito del proceso de paz de La Habana ha hecho que el gobierno le conceda demasiados beneficios a la guerrilla de las Farc. Es decir, los dos últimos años del primer gobierno del presidente Santos y el comienzo de su segundo mandato han estado marcados por los ataques a dicho proceso, así como por ataques guerrilleros, que han llevado a una pérdida de confianza en el mismo. El problema de negociar bajo fuego es que el gobierno siempre estará presionado para mantener la opinión favorable. Sin embargo, los grupos guerrilleros necesitan mantener un poder militar que les dé fuerza en la mesa, lo que golpea la percepción de fortaleza del estado.

Si bien los actos contra la infraestructura y contra poblaciones se redujeron 22% entre el primer semestre de 2013 y el mismo periodo de 2014, los grupos armados al margen de la ley mantienen una ofensiva (gráfico 5).

En este sentido, se puede ver que la presión de los grupos armados sobre el estado se ha mantenido y, en algunos momentos, como julio de

Gráfico 5. Acciones de corte terrorista*, 2013-julio de 2014



* Acciones contra la infraestructura y la población civil, las tomas de pueblo, las explosiones en cascos urbanos. Todo lo que genere zozobra entre la población civil y no sean combates abiertos.

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional. "Logros de la Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad". Julio de 2014.

2014, ha arreciado. Es decir que a pesar las negociaciones de paz como un asunto central en la agenda del presidente Santos, la lucha contra las guerrillas y la lucha guerrillera se mantienen. Lo cual puede demostrar también, como se dijo, la búsqueda de fortaleza por parte de las Farc para tener una posición preponderante en la mesa de negociación; o podría obedecer a la pérdida de mando y control de los mandos superiores de esta guerrilla sobre sus tropas.

Es así como a frentes guerrilleros como el 32 y el 48, ambos del bloque Sur, se les atribuyen la mayoría de atentados contra la infraestructura petrolera de sur del país de comienzos del año 2014 (*Semana*, 4 de abril de 2014), lo que sirve para demostrar la doble dinámica planteada.

Cabe anotar por último un eventual proceso de paz con el ELN, que se presupone podría mantener la misma dinámica política y militar (*Semana*, 10 de junio de 2014).

5. Fuerza pública

En general, la fuerza pública mantiene una dinámica de ofensiva en todos los frentes esbozados aquí que involucran la seguridad y la defensa nacional. En términos estadísticos, los miembros de la fuerza muertos durante el primer semestre de los dos últimos años han disminuido (tablas 2 y 3), aumentando significativamente solo los auxiliares regulares de la Policía Nacional, lo cual demuestra una variable importante de detrimento de la seguridad ciudadana.

Tabla 2. Miembros de la fuerza pública muertos en el último año en actos del servicio, enero-julio 2013-enero julio 2014

Miembros	Enero-julio (2013)	Enero-julio (2014)	Variación absoluta	Variación porcentual
Oficiales	6	6	0	0
Suboficiales	17	14	-3	-18
N. ejecutivo	34	36	2	6
Soldados	164	101	-63	-38
Agentes	2	0	-2	-100
Aux. bachiller	1	1	0	0
Aux. regular	5	16	11	220
Alumnos	0	0	0	
Total categoría	229	174	-55	-24

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional. "Logros de la Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad". Julio de 2014.

Tabla 3. Miembros de la fuerza pública heridos en el último año en actos del servicio, enero-julio 2013 y enero julio 2014

Miembros	Enero-julio (2013)	Enero-julio (2014)	Varia-ción absoluta	Variación porcentual
Oficiales	59	38	-21	-36
Suboficiales	83	28	-45	-54
N. ejecutivo	727	753	26	7
Soldados	482	257	-225	-47
Agentes	3	2	-1	-33
Aux. bachiller	87	87	0	0
Aux. regular	37	38	1	3
Alumnos	2	1	-1	-50
Total categoría	1.480	1.214	-266	-18

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional. "Logros de la Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad". Julio de 2014.

Estas reducciones obedecen a la transformación en la problemática de seguridad y defensa, así como al aumento del pie de fuerza y a la profesionalización de la fuerza pública frente al fenómeno conocido, pero demuestran que hay un asunto de adaptación y transformación de todas las fuerzas del estado para enfrentar el pos acuerdo, término más acuñable a la posibilidad de una firma en La Habana, a la que seguirá un conflicto con otras características y un significativo nivel de violencia.

De igual manera, la Fuerza Pública se transforma y aumenta su número de miembros y sus capacidades operativas. La tabla 4 ilustra el cambio en la concepción de la seguridad del estado colombiano: al estar abocados a la eventualidad de un acuerdo de paz y a la posterior reforma del sistema de defensa, es claro cómo en el último año la Policía Nacional aumentó su pie de fuerza, mientras que las Fuerzas Militares redujeron su número de hombres. Esto no significa la disminución de la capacidad operativa militar, obedeciendo más bien a un cambio en la concepción de la seguridad y la defensa nacional.

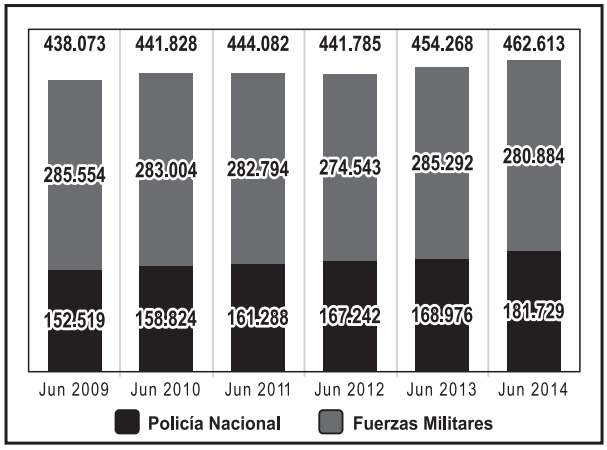
Tabla 4. Cantidad de miembros de la fuerza pública, junio 2013 y junio 2014

Miembros		Junio 2013	Junio 2014	Variación absoluta
Fuerzas Militares	Oficiales	14.470	14.836	366
	Suboficiales	45.851	45.739	-112
	Soldados	207.600	203.657	-3.943
	Alumnos	6.368	6.231	-137
	Civiles	11.003	10.421	-582
	Total	**285.292**	**280.884**	**-4.408**
Policía Nacional	Oficiales	6.722	7.097	375
	Suboficiales	462	371	-91
	Agentes	3.374	2.420	-954
	N. ejecutivo	123.816	134.310	10.494
	Auxiliares	26.076	26.361	285
	Alumnos	4.213	7.032	2.819
	Civiles	4.313	4.138	-175
	Total	**168.976**	**181.729**	**12.753**
Total Fuerza Pública		**454.268**	**462.613**	**8.345**

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional. "Logros de la Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad". Julio de 2014.

En cuanto al pie de fuerza del estado, en los últimos años aumentó, siendo la Policía Nacional la que más creció (gráfico 6).

Gráfico 6. Histórico de miembros de la fuerza pública, junio de 2009-junio de 2014



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional. "Logros de la Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad". Julio de 2014.

6. Colombia ante la región y el mundo

El conflicto interno y la situación de seguridad ciudadana no es lo único que ahora concierne al gobierno colombiano, y durante el último año las relaciones de cooperación en materia de seguridad y defensa ganaron importancia para el país. Lo cual muestra la modernización, profesionalización y capacitación de su sistema de defensa y la necesidad imperiosa de comunicarse con el resto de la región para lograr que América Latina, incluido el Caribe, se convierta en un complejo de seguridad regional estable y consciente de sus retos.

A lo largo de este año el gobierno nacional logró distender un poco las tensiones fronterizas, a pesar de asuntos pendientes con Nicaragua, por el fallo de la Corte Internacional de Justicia de La Haya. La región presenta cierta inestabilidad, que se expresa en las tensiones internas entre la oposición y el gobierno del presidente Nicolás Maduro en Venezuela, la desaceleración de la economía brasilera, la crisis por el no pago de la deuda argentina, el narcotráfico en el Caribe y

el Pacífico, escenarios de inestabilidad política y económica que pueden llevar a roces regionales.

Además de tensiones por diversos asuntos en la frontera con Venezuela, existen también otros fenómenos regionales que afectan a Colombia positiva o negativamente. Entre ellos está, por ejemplo, la migración al país, especialmente desde Venezuela y Cuba (ARC, 12 de septiembre de 2014). O, tal y como se mencionó, asuntos relacionados con el narcotráfico y los delitos conexos como contrabando de insumos sólidos y líquidos (tabla 5), así como la cooperación militar y policial con otros estados de la región.

En términos de seguridad regional, el narcotráfico es el principal problema que une a Colombia con varios países, por lo que las autoridades nacionales colaboran al respecto, por ejemplo con Brasil, con el que en 2013 se hizo el ejercicio aéreo Crusex 2013, en el que participó la Fuerza Aérea Colombiana; o con República Dominicana, con la que en septiembre de 2013 se llevaron a cabo ejercicios aéreos para interdicción entre la base de Barranquilla y la base aérea de San Isidro, en ese país. Este tipo de operaciones permitieron la captura en los dos últimos años de ciento cincuenta y ocho aeronaves al servicio del narcotráfico, así como la incautación de 4.851 kilos de droga en la región Caribe (FAC, 9 de septiembre de 2013). Y con Panamá se hizo, en enero de 2014, el ejercicio aéreo Pancol I, con el fin de luchar contra los delitos transnacionales que afectan el espacio aéreo de ambos países (FAC, 3 de febrero de 2014).

Por su parte, la Armada de Colombia participó en julio de 2014 en el ejercicio naval más importante del planeta, Rimpac, en el que toman parte veintitrés naciones y que busca fortalecer la alianza de las flotas navales de los participantes.

La Policía Nacional, a su vez, conformó en marzo de este año, 2014, un contingente de policías para apoyar operaciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en Guinea Bissau, África. Los uniformados iban bajo el título de oficial de Policía para la gobernanza y la responsabilidad de la paz de las Naciones Unidas en Guinea Bissau.

En cuanto al sistema de defensa en términos operativos, durante el último año se fortaleció la internacionalización de las capacidades de toda la Fuerza Pública, y al Ejército y a la Infantería de Marina se les solicitó acción contra el narcotráfico y el crimen transnacional, a partir de la protección de las fronteras. La Fuerza Aérea y la Armada han internacionalizado sus actividades, mediante la cooperación operativa frente a amenazas como el narcotráfico, así como para riesgos de tipo más regular y global, como lo demuestra la recién mencionada participación en Rimpac 2014.

Ahora bien, las relaciones exteriores de Colombia en cuanto a seguridad y defensa forman parte de una agenda transversal que afecta asuntos internos como el proceso de paz. El apoyo regional al proceso de paz se ha manejado sobre todo en los escenarios multilaterales, específicamente por medio de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). Con la recién comenzada, en septiembre de 2014, presidencia de Ernesto Samper, se le dará más fuerza al apoyo a los diálogos internos entre el gobierno y los grupos guerrilleros. Por otra parte, y en el mismo ámbito de

Tabla 5. Inmovilizaciones e incautaciones de insumos sólidos (en toneladas) y líquidos (miles de galones) enero-julio 2013 y enero julio 2014

Insumos sólidos				Insumos líquidos			
Enero-julio (2013)	Enero-julio (2014)	Var. absoluta	Var. porcentual	Enero-julio (2013)	Enero-julio (2014)	Var. absoluta	Var. porcentual
18.092	19.979	1.886	10	1.581	1.075	-506	-32

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional. "Logros de la Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad". Julio de 2014.

relaciones internacionales, en agosto de 2014 se llevó a cabo en Cartagena la X reunión de viceministros del Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur, con el fin de revisar los avances en el último año y trazar las líneas de cooperación militar para 2015.

Es decir que el escenario multilateral regional ha sido utilizado para fortalecer la presencia de Colombia en el área para aportar a la seguridad y la estabilidad suramericana, lográndose así también escenarios propicios para acercarse al gobierno de Venezuela, que conserva una posición de reserva frente a Colombia. Por ejemplo, el presidente Nicolás Maduro (2013-) inició, en agosto de 2014, una política de cierre nocturno de la frontera con Colombia con el fin de atacar el contrabando de combustible, que genera pérdidas por US$200 millones anuales para el vecino país (*La Opinión* (Cúcuta), 1 de septiembre de 2014). Este es quizás el escenario más delicado en términos regionales para Colombia, y para atender esta situación es de esperar que el gobierno busque el apoyo del ex presidente Samper como secretario general de la Unasur.

Finalmente, el principal incidente en seguridad y defensa colombiana se presentó en octubre de 2013, cuando aviones modelo TU-160 (Tupolev) rusos, tipo bombardero, con capacidad para doce ojivas nucleares cada uno, sobrevolaron el espacio aéreo colombiano, mientras cubrían el trayecto entre Caracas y Managua. El incidente fue fortuito y las autoridades colombianas presentaron una nota de protesta, ya que usualmente el país concede este tipo de permisos de vuelo, para que otros países cubran ciertas rutas aéreas.

Lo extraordinario del incidente es que Colombia nunca había tenido que escoltar aviones militares extranjeros dentro de su espacio aéreo, y menos de una potencia tan lejana, lo que demuestra el reposicionamiento de las grandes potencias militares en América Latina, buscando socios estratégicos, económicos y comerciales que les permitan ganar influencia en la región. Esto complicó más la tensa situación entre Colombia, por un lado, y Nicaragua y Venezuela, por el otro, debido a la cercanía del país euroasiático en términos de cooperación militar e inversión con estos dos países vecinos.

7. La transformación de la seguridad y la defensa en Colombia, 2014

A finales de agosto de 2014 el presidente Juan Manuel Santos anunció la creación de un comando de transición en las Fuerzas Militares, comando que se encargará de rediseñar el sistema de defensa ante la eventual firma de un acuerdo de paz (*El Tiempo*, 29 de agosto de 2014). Lo que demuestra también, con las cifras expuestas, que este último año la seguridad y la defensa han sufrido algunos cambios.

Se habla entonces de transición de las Fuerzas Militares, se aumenta el pie de fuerza de la Policía Nacional, las fronteras y la cooperación internacional regional y mundial empiezan a ser asuntos que cobran importancia, a lo que se suman problemas de seguridad internacional como la estabilidad de la región, nuevas amenazas transnacionales y la transformación de la violencia interna, de un conflicto de guerrillas heredado de la guerra fría, a una violencia de bandas financiadas por actividades ilegales, solamente con intereses de tipo económico.

En este sentido, la transformación de la seguridad en Colombia continuará desde una doctrina de seguridad nacional basada en un enemigo interno, y una seguridad ciudadana basada en la eliminación de los riesgos y amenazas, hacia lo que, en términos de Vicente Torrijos es una seguridad transactiva, es decir:

> una relación de correspondencia política, militar y económica (correspondencia estratégica) entre varios países, que se caracteriza por hondas transformaciones mutuas, razonamientos y planteamientos integrados y percepciones mínimas comunes aunque tengan su origen y/o desarrollo en desacuerdos o contradicciones (Torrijos, 2009: 19).

Durante el último año el país ha demostrado que puede convertirse en un actor determinante para la estabilidad regional y le apuesta, a partir de un pos acuerdo, a la consolidación de su territorio, el fortalecimiento de sus fronteras y a la cooperación militar y política para conservar los valores establecidos por el presidente Santos desde el final de su primer mandato.

Referencias

Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. San Andrés fue sede de Seminario Internacional de Interdicción Aérea contra el Narcotráfico. http://www.apccolombia.gov.co/?idcategoria=1747#&panel1-6. Consultado el 1 de septiembre de 2014.

ARC. 2014. "Armada Nacional halla 39 migrantes ilegales de origen cubano en el golfo de Urabá". 12 de septiembre. https://www.armada.mil.co/es/content/armada-nacional-halla-39-migrantes-ilegales-de-origen-cubano-en-el-golfo-de-uraba. Consultado el 14 de septiembre de 2014.

----------. 2014. "Ministro de Defensa y el comandante de la Armada Nacional en Rimpac 2014". 12 de julio 12. https://www.armada.mil.co/es/content/ministro-de-defensa-y-el-comandante-de-la-armada-nacional-en-rimpac-2014. Consultado el 1 de septiembre de 2014.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). 2013. "Encuesta de convivencia y seguridad ciudadana 2013". https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2013/Bol_ecsc13.pdf. Consultado el 1 de septiembre de 2014.

El País (Cali). 2014. "Colombia entre países con más homicidios". 1 de septiembre. http://historico.elpais.com.co/paisonline/notas/Septiembre132008/inter8.html. Consultado el 1 de septiembre de 2014.

El Tiempo (Bogotá). 2014. "De cara al posconflicto, Santos creó comando de transición en Ejército". 29 de agosto. http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14458377. Consultado el 1 de septiembre de 2014.

----------. "Las cifras de los 10 años de desmovilizaciones". http://www.eltiempo.com/Multimedia/especiales/desmovilizados/ARCHIVO/ARCHIVO-12224321-0.pdf. Consultado el 1 de septiembre de 2014.

El Universal (Cartagena). 2014. "Los secuestros en Colombia disminuyeron en el 2013: Policía Nacional". 8 de enero. http://www.eluniversal.com.co/colombia/los-secuestros-en-colombia-disminuyeron-en-el-2013-policia-nacional-147714. Consultado el 1 de septiembre de 2014.

FAC. 2014. "Colombia y Panamá realizan ejercicio combinado para la lucha contra el narcotráfico". 3 de febrero. https://www.fac.mil.co/?idcategoria=98064. Consultado el 1 de septiembre de 2014.

----------. 2013. "Fuerzas aéreas de Colombia y República Dominicana siguen liderando ejercicios contra el narcotráfico en el mar Caribe". 9 de septiembre. https://www.fac.mil.co/?idcategoria=92100. Consultado el 1 de septiembre de 2014.

Garzón Juan Carlos, Eric Olson (eds). 2013. *La diáspora criminal: la difusión transnacional del crimen organizado y cómo contener su expansión*. Wilson Center. Washington.

La Opinión (Cúcuta). 2014. "Contrabando de gasolina genera pérdidas de US$200 millones a Venezuela". 1 de septiembre. http://www.laopinion.com.co/demo/index.php?option=com_content&task=view&id=446808&Itemid=126#.VBc3DqPgJZI. Consultado el 1 de septiembre de 2014.

Ministerio de Defensa Nacional. 2014. "Logros de la Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad – PISDP". Bogotá.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. 2014. *Colombia: monitoreo de cultivos de coca 2013*. Unodc. Bogotá. Junio.

Policía Nacional. "Convocatoria misiones de paz en Guinea Bissau". http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/Oficinas_asesoras/Asuntos%20Internacionales/Jefe_Oficina. Consultado el 1 de septiembre de 2014.

Semana. 2014. "Gobierno y ELN exploran proceso de paz". 10 de junio. http://www.semana.com/nacion/articulo/santos-anuncia-dialogo-de-paz-con-el-eln/391102-3. Consultado el 1 de septiembre de 2014.

----------. 2013. "Qué hay detrás del episodio de los aviones rusos". 9 de noviembre. http://www.semana.com/nacion/articulo/bombarderos-rusos-en-colombia-geopolitica/364069-3. Consultado el 1 de septiembre de 2014.

Torrijos Vicente. 2009. *Asuntos estratégicos, seguridad y defensa*. Universidad del Rosario. Bogotá.

Unasur. 2014. "'En dos años diré que Unasur aportó al proceso de paz': Secretario general". 12 de septiembre. http://www.unasursg.org/inicio/centro-de-noticias/archivo-de-noticias/en-dos-a%C3%B1os-dir%C3%A9-que-unasur-pudo-aportar-al-proceso-de-paz-:-secretario-general. Consultado el 14 de septiembre de 2014.

----------. 2014. "Cartagena es sede de la X Reunión de viceministros del Consejo de Defensa Suramericano de Unasur". 14 de agosto. http://www.unasursg.org/inicio/centro-de-noticias/archivo-de-noticias/cartagena-es-sede-de-la-x-reuni%C3%B3n-de-viceministros-del-consejo-de-defensa-suramericano-de-unasur. Consultado el 1 de septiembre de 2014.

Notas

1 De las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), y hasta 2013, había un total de 14.422 desmovilizados. Del ELN (Ejército de Liberación Nacional): 2.738. Y de otros grupos se entregaron 34.172 hombres armados de las autodefensas y de las posteriores bandas criminales. Estas cantidades no incluyen a los combatientes muertos. *El Tiempo*. http://www.eltiempo.com/Multimedia/especiales/desmovilizados/ARCHIVO/ARCHIVO-12224321-0.pdf

Para la Agencia Colombiana para la Reintegración de la Presidencia de la República, en 2013 hubo alrededor de 30.000 desmovilizados de diferentes grupos. *El Colombiano* (Medellín). 5 de enero de 2014. http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/L/las_cifras_sobre_desmovilizados_superan_a_las_de_alzados_en_armas/las_cifras_sobre_desmovilizados_superan_a_las_de_alzados_en_armas.asp. Consultado el 10 de septiembre de 2014.

2 El seminario fue en San Andrés y contó con fuerzas aéreas de Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala y México, invitado especial, además de delegaciones de Alemania, Bolivia, Brasil, Chile, Corea del Sur, Ecuador, Estados Unidos, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Rusia y Uruguay (Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional de Colombia. 2014, 8 de agosto)

El sistema de inteligencia de Costa Rica

Daniel Matul / Roger Juárez

Presentación

Es particularmente curioso que durante los últimos años las noticias en los diarios y la televisión costarricenses muestren serias preocupaciones sobre el órgano de inteligencia del estado, la Dirección de Inteligencia y Seguridad (DIS). Las preguntas se centran en para qué contar con una institución de este tipo y en la forma en que este órgano lleva a cabo sus investigaciones. A diferencia de otros estados de Centroamérica, donde la discusión al respecto empezó a finales de los ochenta, en Costa Rica el debate por los asuntos relacionados con la inteligencia y su rol en una sociedad que le ha retirado la confianza es reciente.

Estas preocupaciones no solo han puesto en cuestión la existencia de la DIS, sino que, además, dejan una serie de dudas sobre sus objetivos, sus métodos de investigación y acceso a los datos, su rol en la seguridad del estado y, en especial, la identificación sobre los destinatarios de sus análisis, es decir el consumidor de sus investigaciones.

La bibliografía en el país es escasa, lo mismo que los estudios y bases de datos sobre las técnicas utilizadas, las fuentes de cooperación, el tipo de formación recibida, los métodos para la clasificación de los expedientes, las operaciones especiales y, con énfasis, los mecanismos de control para evitar abusos de poder en el uso de tales métodos, así como las violaciones a los derechos fundamentales, entre otros asuntos. Por tanto, no hay una base documental que facilite el análisis de la institución.

La experiencia coyuntural por la que atraviesa Costa Rica en materia de inteligencia podría permitir, además de una reforma institucional a la Dirección, sacar lecciones para que quienes tomen decisiones, individual o colectivamente, tengan elementos que les permitan identificar la raíz de los errores actuales para evitar que se repitan. Este acervo académico y analítico debe orientar el diseño de la reforma, el desarrollo de sus programas y otras medidas que fortalezcan a la Dirección.

Este trabajo muestra, precisamente, el estado actual de los debates sobre la Dirección de Inteli-

gencia y Seguridad y sus principales problemas actuales. Sugiere la necesidad de contar con mayores estudios y métodos analíticos que permitan conocer con mayor detalle la naturaleza y las acciones de la inteligencia en el país. Plantea que hace falta mayor trabajo de campo a fin de tener bases de datos robustas que faciliten visualizar tendencias y mayores estudios comparados, a fin de contar con mayores elementos de análisis.

En el país no se advierte una comunidad de investigación acerca de la inteligencia que genere el conocimiento, estudio y formación, así como una base central repositoria de lecciones aprendidas y buenas prácticas, basadas en la experiencia de otras comunidades de inteligencia. Este tipo de análisis externos y académicos es necesario, ya que como caja de resonancia puede incidir en la elaboración de las políticas, además de monitorearlas, evaluarlas y orientarlas, lo mismo que a las acciones de la inteligencia nacional.

1. Aproximación conceptual: los procesos de reforma

La inteligencia es la actividad del estado que se desarrolla de forma secreta con el fin de comprender la situación del país o influir en quienes toman decisiones sobre ciertos asuntos estratégicos para la seguridad estatal o la integridad física de sus funcionarios de alto nivel. En Centroamérica, esta función estuvo a cargo, principalmente, de instituciones militares, que desarrollaron la doctrina, la práctica, el entrenamiento y los métodos de investigación, convirtiéndose, además, en el principal consumidor de los análisis hechos por los servicios de inteligencia.

De acuerdo con Loch (2007), la función de inteligencia puede definirse dentro de tres misiones principales: la recolección e interpretación de datos; la protección de secretos de estado frente a otros servicios de inteligencia y otras amenazas; y la manipulación clandestina de eventos en el extranjero en nombre de los intereses de la nación por medio del uso de propaganda, actividades políticas y otras.

Las instituciones de inteligencia en Centroamérica tendieron a ser relativamente pequeñas y estuvieron muy blindadas al escrutinio público. Esta condición es indispensable para la ejecución de sus tareas y, por tanto, entre mayor uso del secreto, mayor ha sido la resistencia para propiciar la apertura, aun cuando esto afecte su eficacia o su legitimidad.

Sin embargo, a pesar de su blindaje, en algunos países las instituciones de inteligencia establecieron recientemente vínculos de trabajo, formales o informales, con universidades, centros de pensamiento, organizaciones no gubernamentales e industrias. Además, es posible observar también el aumento considerable del uso de análisis alternativos y materiales de código abierto (Johnston, 2005: 15).

Tales esfuerzos no son suficientes para afirmar que a partir de ellos se alterará o transformará la tradición oculta o secreta de los servicios de inteligencia. Pero sí pone en cuestión la siempre férrea resistencia a considerar el replanteamiento de las relaciones entre secreto, apertura y eficacia.

Esto deja en entredicho también la idea de que únicamente mediante el control externo y el debate público es posible realizar cambios a dichas instituciones. Contrario a lo que se piensa, el principal factor de cambio en los aparatos de inteligencia deriva de variables internas.

En los países donde la doctrina analítica ha sido desarrollada ampliamente, la orientación práctica de las instituciones de inteligencia ha sido mucho mejor en relación con sus tareas y métodos de trabajo. Aquellos que no tienen una doctrina clara poseen menos capacidad para orientar sus métodos, objetivos, intervenciones y reorganización.

Sin una orientación doctrinal propia, quienes toman decisiones enfrentan mayores dificultades para avanzar en cambios o reformas.

Por lo general, no siempre se le confiere importancia a la construcción de una doctrina interna que oriente la definición clara de la función de inteligencia y el ámbito operativo sobre el cual se actúa. Doctrina que debe estar delimitada por las reglas de la democracia, lo cual significa que debe orientar funciones, roles y actividades con las restricciones impuestas por el estado de derecho para proteger los derechos y las garantías colectivas. La seguridad del estado o de sus funcionarios de alto nivel no puede estar por encima de las reglas y los procedimientos democráticos.

Las reformas a los servicios de inteligencia en Centroamérica se hicieron en contextos en los que la democracia se estaba asentando en la región, y en los que el mando militar transitó hacia el poder civil. Las variables de cambio no son homogéneas para todos los casos. En algunos, por ejemplo, las demandas de cambio derivaron de mandatos presidenciales, de los acuerdos de paz, y en otros de reformas legales que surgieron del seno de los órganos legislativos. En otros casos han estado acompañadas de foros o debates públicos con la participación de actores sociales e, incluso, orientadas por la cooperación internacional.

Los procesos de reforma han estado orientados o influidos por el tipo de sociedad en la que se desarrolla la inteligencia. El primer tipo de sociedades se refiere a los cambios en sociedades autoritarias, cuya transición a la democracia derivó también en reformas a los servicios de inteligencia. Es el caso de Guatemala, Honduras o El Salvador. El segundo se refiere a sociedades democráticas en las cuales debido a conflictos internos ha habido cambios a tales instituciones, como en Colombia. Finalmente, existen sociedades democráticas que no han experimentado conflictos prolongados y han hecho cambios a sus órganos de seguridad (Swenson y Lemozy, 2009: 30).

Costa Rica es parte de este tipo. Pero su proceso se ha dado en medio de una serie de debates que ponen en cuestión el carácter democrático del órgano de inteligencia del estado (DIS), la salvaguarda de derechos fundamentales de la ciudadanía, así como la capacidad de esa institución para llevar a cabo procesos transparentes de reforma. A lo que se suma la poca capacidad del país para producir una doctrina sólida que oriente la toma de decisiones en materia de reforma o cambios sustantivos a los órganos de inteligencia.

Ello explica las razones por la cuales Costa Rica no posee una institución de inteligencia con una clara visión del rol estratégico que cumple, ni cuenta tampoco con una lectura clara de las amenazas estratégicas potenciales. La idea de un país de paz parece haber impedido que se mire con atención lo estratégico de la seguridad, para dar paso a una serie de visiones y enfoques en la toma de decisiones que llevaron a tomar unas que hoy han puesto en cuestión la viabilidad de dicha institución.

2. Los cambios en los órganos de inteligencia en América Latina

En América Latina los llamados servicios secretos, hoy servicios de inteligencia, datan de mediados de los años cuarenta. Tanto en la Argentina de Juan Domingo Perón como en el Brasil del general Eurico Gaspar Dutra se crearon este tipo de instituciones, la Coordinadora de Informaciones del Estado (Cide) y el Servicio Nacional de Informaciones y contra Informaciones (SFICI), respectivamente.

Posteriormente, entre los años cincuenta y sesenta, se extenderían por todos los países, constituyéndose en la mayoría de los casos en policías políticas, muy semejantes al modelo de Europa oriental de la guerra fría. Situación que se profundizó con la aplicación de la doctrina de la seguridad nacional y las políticas contrainsurgentes en América Latina.

Es posible afirmar pues que todos los estados cuentan con servicios de inteligencia. Y es claro también que los debates más fuertes se dieron durante los periodos de transición democrática y

la reforma consiguiente de los servicios secretos, en el paso a la construcción de verdaderos servicios de inteligencia.

Contar con sólidos controles democráticos de esos servicios sigue siendo uno de los desafíos de los países latinoamericanos, porque demanda su sometimiento a la estructura civil del estado, al principio de legalidad, al derecho y al respeto de los derechos fundamentales de la ciudadanía. La demanda social por contar con mayores controles democráticos sobre tales servicios responde a los límites necesarios que deben tener las actuaciones de los poderes públicos.

Las reformas a los órganos de inteligencia de los estados iniciaron hace más de veinticinco años. A comienzos de la década de los noventa, América Latina experimentó una serie de procesos de corte democrático que incluían la reforma profunda y el fortalecimiento de todos los sectores de seguridad, incluida la transformación de los servicios de seguridad de los estados.

Tanto en América del Sur como en Centroamérica las leyes que transformaron los servicios secretos en órganos de inteligencia sometidos al control democrático se caracterizaron, en primer lugar, por regular un sistema de inteligencia y no únicamente dependencias aisladas, con lo que se trató de evitar todo exceso en la concentración del poder por parte de su jefatura u órgano central. Además, dispusieron una serie de principios que regulan la actividad e insertaron conceptos democráticos que orientan las misiones y empresas de los aparatos de inteligencia. El control democrático se garantizó con la creación de comisiones ordinarias en la materia en los parlamentos o asambleas legislativas.

Asimismo, se limitaron las denominadas operaciones encubiertas, mediante la incorporación del control ejercido por los tribunales de justicia, cortes y poderes judiciales. Uno de los aspectos más innovadores que se destacan de los procesos de reforma de los servicios de inteligencia reside en el proceso de socialización y debate público que han tenido las propuestas de reforma.

En Perú, por ejemplo, la Comisión de Defensa Nacional, Inteligencia, Orden Interno Alternativo y Lucha contra las Drogas, utilizó dos mecanismos novedosos para la elaboración de la reforma. Por un lado, un sistema de participación ciudadana establecido por el Congreso, y, por otra parte, un mecanismo de audiencias públicas. Ello aseguró la promulgación de leyes con legitimidad en un asunto en el que por lo general la experiencia es poca y la apertura a la participación escasa. Luego, se han establecido una serie de normas que regulan la misión, las tareas, los recursos y el personal de los aparatos de seguridad.

Los cambios mencionados implicaron, en los nuevos contextos democráticos, una nueva doctrina de seguridad, la profesionalización de los funcionarios, variación en los objetivos, tareas y rol, así como afectaciones presupuestales de los aparatos de seguridad e inteligencia.

2.1 El sistema de integración y la inteligencia

Ni en las cumbres presidenciales celebradas en el Sistema de la Integración Centroamericana (Sica), ni en sus resoluciones, se ha tratado mayormente la generación de políticas en materia de seguridad e intercambio de inteligencia. En los registros de estas cumbres es posible observar algunas decisiones, sin que haya sido una constante en el diálogo regional ni en la toma de decisiones.

La primera referencia al respecto se encuentra en la Cumbre del diálogo de Tuxtla, celebrada en Costa Rica en 1996, cuando en nombre del combate al narcotráfico y sus delitos conexos se decidió crear mecanismos regionales para la formación de una red para el intercambio de información e inteligencia.

Dos años después, en 1998, durante la XVII Cumbre de jefes de estado de los países miembros del Sica, se firmó el Tratado marco de seguridad democrática en Centroamérica que, poste-

riormente, dio pie a la creación de una base de datos para intercambiar información relativa a las actividades de las maras y el combate al tráfico de drogas.

Durante la primera década de este siglo el diálogo sobre la importancia de los servicios de inteligencia aumentó, principalmente para enfrentar las nuevas amenazas. La región abordó este diálogo a partir de 2001, durante la Reunión ordinaria de jefes de estado, en la que se declaró una Centroamérica unida contra el terrorismo y se decidió seguir una serie de acciones en materia de inteligencia e intercambio de información.

En el plano bilateral, en 2005, durante la visita oficial a Costa Rica del jefe de estado de México, Vicente Fox (2000-2006), se estableció la necesidad de contar con mecanismos de coordinación y fortalecimiento del intercambio de información para hacer frente al desafío representado por las pandillas. Un año más tarde, en 2006, los dos países acordaron proponer y promover un marco legal que garantice el libre acceso ciudadano a la información pública en poder del estado, en forma veraz y sin restricciones. Además, se comprometieron a garantizar que las instituciones estatales adopten la rendición de cuentas en relación con los sistemas de inteligencia.

En 2006 se realizó también una reunión extraordinaria de los países miembros del Sica, en la que se decidió actualizar la Red de comunicación Interpol y la Dirección de migración de países del Sica; poner en funcionamiento la Red Centroamericana de Sistemas de Información (Rescsi), que logra fortalecer al mismo tiempo la Red de comunicación e inteligencia policial; y establecer una base de datos interconectada a fin de que el intercambio de información e inteligencia se efectúe en tiempo real, por lo que se demandó a los ministros de Gobierno y Seguridad de cada país operar a la mayor brevedad.

En ese contexto, en la XI Cumbre de Tuxtla, celebrada en 2007, se acordó la creación de "canales" seguros para el intercambio de información y estrategias de seguridad. La inteligencia se reforzó en 2009, durante la X Cumbre de jefes de estado de los países miembros con Estados Unidos y México, en la que se acogió el plan Mérida y el Plan de acción hemisférico de la Organización de los Estados Americanos contra la delincuencia organizada transnacional.

Como se podrá observar, los servicios de inteligencia han concentrado sus esfuerzos en la delincuencia organizada transnacional, con el fin de comprender sus flujos y sus efectos. En ese contexto, los países firmaron el Pacto de Santo Domingo y Mecanismo Sica-Unodc, una iniciativa interregional para Centroamérica y el Caribe, diseñada para apoyar a los estados miembros en la prevención y lucha contra la delincuencia organizada transnacional, mediante la provisión de asistencia técnica y la ampliación de los conocimientos sobre las tendencias de la delincuencia y las amenazas que afectan a la región, permitiendo así un mejor apoyo al desarrollo de las políticas.

En materia de investigación y análisis, se tiene previsto crear una red de analistas estratégicos/investigadores especializados en crimen organizado, compuesta de tres analistas ubicados en Costa Rica, El Salvador y Panamá, y que cuenta con el apoyo sustantivo de la subdivisión de lucha contra la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de la Unodc en Viena. Esta red será responsable de proporcionar a la comunidad internacional información actualizada sobre la situación de la delincuencia organizada y sus diferentes manifestaciones, mediante la elaboración y publicación de reportes nacionales de la situación, y de evaluaciones de las amenazas de la delincuencia organizada transnacional para Centroamérica y el Caribe.

Además, en el contexto de la Estrategia de seguridad de Centroamérica (Esca), se promueve el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones encargadas de la seguridad pública en inteligencia criminal y análisis estratégico contra el crimen organizado, y aumentar la conciencia de las autoridades regionales y nacionales sobre la importancia de evaluar periódicamente las amenazas.

3. El debate nacional sobre la Dirección de Inteligencia y Seguridad

Al inicio de su administración, en 2014, el presidente Solís Rivera puso en la agenda nacional la discusión sobre la propuesta de hacer cambios importantes en la Dirección de Inteligencia y Seguridad, órgano oficial de la inteligencia del estado. Tal decisión da la oportunidad de revisar nuevamente una parte de la institucionalidad de seguridad del país que, aun cuando ha sido duramente criticada desde hace más de un lustro, no había sido objeto de revisión.

La transformación a los aparatos de seguridad del estado en Costa Rica empezó durante la administración del presidente Figueres Olsen (1994-1998), cuando se introdujo la reforma policial dentro del Plan nacional de desarrollo. En 1994, esta iniciativa se cristalizó en la ley general de policía, ley 7410 del 29 de mayo 1994, reformada por la ley de fortalecimiento de la policía civilista, 8096, del 23 de marzo de 2001, que además de regular las competencias de los cuerpos policiales y el carácter de sus miembros, y fortalecer la subordinación de dichos órganos al poder civil, regula también las diferentes estructuras de su organización: el Consejo Nacional de Seguridad (CNS); la Dirección de Inteligencia y Seguridad (DIS); la Unidad Especial de Intervención (UEI); la Guardia Civil y Guardia de Asistencia Rural (GAR); las policías de Fronteras y de Control de Drogas (PCD); así como las policías de Control Fiscal de Migración y Extranjería, Penitenciaria, de Tránsito y la Reserva de la Fuerza Pública.

El Ministerio de Seguridad Pública, por su parte, planteó los principios de la doctrina de seguridad, fundada en una visión sistémica e integral de la seguridad del estado y ciudadana, principios plasmados en el decreto ejecutivo 32177-SP, del 10 de enero de 2005.

El sistema de inteligencia en Costa Rica está regulado por la ley 7410, ley general de policía, y su estructura está especificada en el capítulo segundo del título II, donde se considera como una fuerza de policía específica llamada Dirección de Seguridad del Estado. El artículo 13 establece la creación de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional, que se convierte en el órgano de información directa al presidente de la república. Con ello queda claro que el principal consumidor de información proveniente de la DIS lo constituye el presidente de la república.

La ley establece, además, los objetivos de la Dirección, que son prevenir hechos que impliquen riesgo para la integridad territorial, independencia, instituciones y estabilidad del país. Señala asimismo que puede establecer labores de vigilancia en materia de seguridad del estado y de sus bienes, entendiendo estos como bienes públicos. Le compete a este cuerpo informar a las autoridades del poder judicial acerca de amenazas o comisión de delitos. Como se puede observar, ni el rol ni el objeto de la inteligencia son claros. Queda claro, por supuesto, que quien demanda información es la Presidencia. Por tanto, debe tenerse un mayor cuidado en la relación ejecutivo-DIS y en los objetivos para los cuales fue creada.

Esta situación es mucho más clara cuando se advierte que la autorización de sus capacidades especiales queda en manos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, que define las políticas junto con el presidente de la república.

En el artículo 16 de la ley 7410 se estipula que la información manejada en la Dirección de Inteligencia es materia confidencial y puede adquirir el carácter de secreto de estado en el momento en que el presidente de la república lo plantee.

Sin embargo, desde la segunda mitad de la década del dos mil, a raíz de críticas y denuncias por anomalías en la DIS, se plantearon una serie de propuestas con el fin o de transformar o cerrar esa Dirección. No obstante, las iniciativas no prosperaron debido a que en el marco de la Comisión especial de seguridad y narcotráfico se dijo que tales cambios se harían en el contexto de una amplia reforma a la ley general de policía.

Dicha reforma aún no se ha concretado, por lo que la reforma a la Dirección no prosperó.

Las principales críticas a la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional, creada en 1994, tienen que ver con los pocos controles democráticos a los que está sometida, con su poca capacidad para actuar transparentemente y, en particular, con los objetivos a los cuales responde su actuación.

En este contexto, es indispensable que dicha reforma se haga profesionalmente, siguiendo un plan claro que indique cuáles serán las transformaciones que se implementarán. Asimismo, es necesaria la transparencia en los mecanismos mediante los cuales se gestionará el banco de información que posee, así como la relación y coordinación entre la DIS y los otros órganos de investigación criminal o policial del estado.

3.1 Propuestas de reforma al órgano de inteligencia

Las propuestas de reforma a la Dirección de Inteligencia y Seguridad se hallan en la Comisión especial permanente de seguridad y narcotráfico del legislativo, y constituyen los expedientes 17.266, del 17 de junio de 2011, reforma a la ley general de policía y derogatoria de la dirección de inteligencia y seguridad del estado, ley 7410 del 30 de mayo de 1994 y sus reformas. También está el expediente 17.345, del 28 de abril de 2009, ley que deroga a los artículos 13, 14, 15, 16 y 17 de la ley general de policía.

La iniciativa del diputado del Frente Amplio, José Merino, con el fin de derogar la DIS, fue presentada en 2010, dada la aparición de una serie de escándalos y denuncias de la institución. Ello dio inicio a una serie de demandas para que la DIS rindiera cuenta e informara sobre sus funciones. El proyecto del ex diputado Merino puede considerarse uno de los más importantes, pues planteaba la eliminación de la institución, dejando en claro que todos los archivos y banco de información pasarían de inmediato al Organismo de Investigación Judicial (OIJ).

En noviembre del mismo año se negó el proyecto 17.266, por cuanto, se dijo, en ese momento no tenía trascendencia para el país. De esta manera, esta propuesta de reforma quedó archivada y no se volvió a discutir.

Otra iniciativa de reforma, el proyecto de ley 17.345, del 28 de abril de 2009, consistía en derogar los artículos referentes a la Dirección de Inteligencia contenidos en la ley general de policía. En este caso, en la discusión en plenaria hubo un empate en los votos en pro y en contra, por lo que la iniciativa debió pasar a consulta (moción).

En una sesión ordinaria de marzo de 2011, se convocó al director interino de la DIS, Mauricio Boraschi Hernández, a que brindara la visión, el papel calificado de la institución a lo interno y las perspectivas futuras en el marco de un ambiente de cambio y mejoramiento de la institución. Esta iniciativa tampoco prosperó.

El único proyecto sobre la reforma a la DIS cuya discusión de fondo perduró un prolongado periodo entre audiencias pendientes fue el 17.345, que de todos modos al final fue rechazado, por un voto a favor y cinco en contra. Uno de los argumentos para no aprobarlo fue que ya se había dictaminado negativamente el expediente 17.266, que tenía el mismo fin.

En octubre de 2012 se presentó en la Comisión un nuevo expediente sobre la DIS, el 17.993, para derogar la Dirección de Inteligencia y Seguridad del estado y reformar de la ley general de policía, la mencionada 7410 de 1994, y sus reformas. Al igual que en los anteriores, este fue un proyecto cuyas discusiones se prolongaron entre consultas a distintas partes, incluida la Procuraduría General de la República. El 31 de octubre de 2013, al no haber más consultas ni audiencias, entró en discusión, y de acuerdo con una posición de los miembros de la Comisión el objetivo no es cerrar la DIS, sino reestructurarla, tal como quedó registrado en el Acta de su reunión con Celso Gamboa, ex director de la institución, para discutir el expediente. La posición de Gamboa fue que ya existía una iniciativa de reforma y que la haría llegar a la Comisión. Por esa razón,

con un voto a favor y cinco en contra, el proyecto se desechó.

A la fecha, la última referencia a la DIS en la Comisión corresponde a julio de 2014, cuando se presentó un nuevo proyecto, conocido como expediente 19.125, sobre la derogatoria de la Dirección de Inteligencia y Seguridad del estado y la reforma de la ley general de policía y sus reformas, proyecto que se encuentra en subcomisión. Cabe mencionar por último los planes de reforma a la institución encabezados por su nuevo director, Mariano Figueres Olsen, quien presentó un proyecto de reforma a la Asamblea Legislativa, cuyo carácter es secreto.

4. Cuatro problemas clave de la Dirección de Inteligencia y Seguridad

4.1 La naturaleza de los servicios de inteligencia

El primero de los problemas que se advierte del análisis de la Dirección de Inteligencia y Seguridad es la naturaleza de su actividad. Para Shennan Kent, considerado el fundador de los servicios de inteligencia de Estados Unidos, la naturaleza de estos no radica en formular objetivos de política, ni en ser un órgano para el diseño de políticas, ni tampoco una institución para la elaboración de planes, y menos una organización cuya naturaleza sea adelantar acciones operativas, planificadas o por demanda de la ciudadanía. Para Kent los servicios de inteligencia desarrollan una labor consistente en gestionar información, pero de manera secreta. Son maquinarias dedicadas a la recolección, procesamiento y sistematización de información que se adquiere mediante ciertos métodos, que en Costa Rica no han sido debidamente regulados. Es decir su misión es buscar, generar y procesar datos para hacer análisis en determinadas temáticas, que resultan de importancia para la seguridad del estado o la integridad de sus altos funcionarios.

El principal asunto relacionado con la gobernanza de los servicios de inteligencia costarricenses es el manejo que la institución ha hecho para acceder a la información y generar los análisis pertinentes y sus investigaciones.

Esto es fundamental, porque entre más alto sea el nivel de las acciones secretas, más difícil resulta delimitar la actuación de los servicios de inteligencia. Esta situación tiende a generar, entre quienes toman las decisiones y la opinión pública, preguntas vitales sobre si los servicios están generando protección o están deteriorando la seguridad, afectando los derechos o coartando la libertad de las personas.

El asunto no es sencillo, pues las presiones que despierta pueden ser muy fuertes, tal y como se ha visto en el contexto costarricense. Por una parte, es verdad que determinados aspectos de la acción de inteligencia y sus actividades deben ser mantenidos en secreto para evitar que la seguridad del país se comprometa. Pero, por otra, el secreto puede reñir con las normas de la democracia.

Frente a esta situación se ha planteado un ejercicio claro de rendición de cuentas, para evitar que la institución se convierta en un campo fértil para los abusos del poder, las acciones ilegales y la promoción de una cultura de la impunidad. En Costa Rica tal problemática se cristalizó en varias situaciones que pusieron en entredicho a los órganos de inteligencia.

Al no haber claridad sobre las amenazas a la seguridad del estado a las que la DIS debe aplicar su sistema de inteligencia, esa poca claridad llevó a considerar que ciertos grupos o personas constituyen una amenaza a la estabilidad del estado. Incluso hoy se tiende a pensar que la Dirección podría aplicar sus métodos de recolección de información para amenazas climáticas o para contribuir a la contención de delitos comunes. Con lo cual se tiende a confundir su naturaleza con la función de la fuerza pública o de la policía de investigación judicial o con el monitoreo científico que realizan instituciones como el Instituto Meteorológico Nacional.

4.2 La acción secreta de los servicios de inteligencia

Otro problema, derivado del anterior, es el serio cuestionamiento a la naturaleza secreta de la DIS, dada la poca claridad que existe sobre las amenazas a las que debe aplicar sus métodos para recolectar la información.

Ciertamente, los peligros asociados con el secreto (falta de transparencia, abuso de poder, daño a los derechos humanos e impunidad) aplican a la inteligencia, no menos que a otros ámbitos del estado. Como resultado de ello, la base de legitimidad que durante mucho tiempo justificó las acciones secretas para recopilar la información está siendo cuestionada. Tal parece que el argumento tradicional que descansaba en el principio de "seguridad nacional" resulta indefendible actualmente frente a las presiones del ámbito político y de la opinión pública.

Es posible afirmar que la elasticidad y la ambigüedad con la que se utilizó el argumento de la seguridad y la estabilidad del estado llevaron a acciones incorrectas. El recurso excesivo a respaldar las acciones en nombre de la seguridad nacional ha dado lugar a la sospecha y al miedo a los cuerpos de inteligencia. Como resultado de ello, el apoyo ciudadano hacia ellos ha disminuido. En democracia, a diferencia de los estados policiales, las agencias de inteligencia deben descansar en la rendición de cuentas.

Es necesario señalar además que un concepto restringido de seguridad nacional es el medio más fácil para justificar medidas que tiendan a suprimir los derechos de la ciudadanía; mientras que uno amplio, que incluya múltiples factores, puede llevar a rebasar las funciones de los servicios de inteligencia.

4.3 La delimitación de funciones de los órganos de inteligencia

La naturaleza de los servicios de inteligencia implica, necesariamente, una cuidadosa división del trabajo, que sea distinta a las labores que realizan otros cuerpos de seguridad del estado u otras instituciones.

La delimitación de funciones se pierde cuando los órganos de inteligencia no tienen claridad sobre los asuntos o amenazas que les competen, ni la tienen en cuanto a sus métodos y los objetivos que tiene la búsqueda de información.

La acción secreta de la inteligencia sobrepasa sus límites cuando sus acciones responden a objetivos para los cuales no está facultada o cuando afectan los derechos de las personas, cuando su actividad goza de impunidad y no existen mecanismos para la rendición de cuentas.

Sin una línea clara acerca de la naturaleza de su trabajo y los límites de su actividad, la organización de inteligencia tiene serias dificultades para saber qué tipo de información es la correcta y cuál es la que restringe los derechos fundamentales de la ciudadanía y los principios vitales de la democracia.

Además, la falta de comunicación entre las autoridades inmediatas de la DIS se puede prestar a solicitudes de información que están más allá de sus capacidades y en el ámbito de la arbitrariedad y el rompimiento de las reglas democráticas.

La delimitación de funciones del aparato de inteligencia de Costa Rica es fundamental a fin de que dicha institución sepa la orientación técnica de sus funciones de inteligencia e información relacionadas con ámbitos concretos de la seguridad nacional. Evitándose así que la planificación y el desarrollo de sus objetivos riñan con las normas de la democracia. Además, la delimitación clara de funciones facilita una buena planificación para el logro de objetivos estratégicos y permite el surgimiento de una estructura o modelo de organización acorde con las normas y valores de la democracia costarricense.

Esta delimitación clara de las acciones de la Dirección de Inteligencia y Seguridad debe señalar también los medios y procedimientos mediante los cuales la institución recopila la infor-

mación para sus análisis e investigaciones. Los procedimientos deben tener claro en qué momento sus métodos afectan los derechos fundamentales de la ciudadanía.

4.4 Los mecanismos de control de los órganos de inteligencia

El valor de los servicios de inteligencia tiende a disminuir cuando sus acciones contradicen los valores de la democracia, disminuyen los derechos de sus ciudadanos y permanecen en la impunidad. Tal como se dijo, por la división especializada de su trabajo, las tareas y acciones de la inteligencia deben hacerse en forma oculta, con lo que, por supuesto, surgen los roces con los principios de la democracia costarricense. Este hecho es más grave aun cuando los órganos de inteligencia no están sometidos a un sistema adecuado de rendición de cuentas y control civil.

En el caso costarricense, las acciones que llevaron a cuestionar su naturaleza y funciones escaparon durante mucho tiempo a los controles democráticos, en especial al control por parte de sus autoridades inmediatas (poder ejecutivo y Ministerio de la Presidencia), así como al control político desde la Asamblea Legislativa. Para evitar futuros abusos en el ejercicio del poder es indispensable recuperar la fuerza del control.

Otro problema es la ausencia de controles o mecanismos para la rendición de cuentas sobre las capacidades espaciales que posee la Dirección para el ejercicio de sus funciones. El ejercicio irrestricto y sin supervisión ha lesionado derechos fundamentales de personas que por una u otra razón han sido investigadas en nombre de la seguridad nacional. Las salvaguardas legislativas y constitucionales son necesarias a fin de limitar con claridad las actuaciones de la inteligencia nacional.

El control debe ser reforzado, en especial después de los ataques terroristas en Nueva York, Madrid y Londres, que han incrementado la demanda porque los organismos de inteligencia asuman la conducción de investigaciones a fin de evitar las amenazas a la seguridad nacional e internacional.

El surgimiento de nuevas amenazas y la demanda de mayor información para la toma de decisiones deben ir acompañados también de mecanismos de control que eviten que los órganos de inteligencia se disocien de los valores democráticos. Es necesario contar asimismo con mecanismos de supervisión y control en las tareas de recopilación, análisis y evaluación de las amenazas, de forma tal que la evaluación no sea antojadiza, arbitraria o dañina para los derechos humanos.

La tendencia en la coyuntura actual a reformar las estructuras tradicionales de inteligencia demanda la supervisión cuidadosa del diseño e implantación de los nuevos servicios, además del control en la toma de decisiones y los vínculos con el poder ejecutivo y el Parlamento.

5. Conclusiones y recomendaciones

- *Es necesaria y urgente una legislación moderna y precisa*. La legitimidad de un servicio de inteligencia está en función de la existencia de un régimen legal que logre darle la vitalidad, la claridad y los controles necesarios para el ejercicio de sus funciones. El marco legal evita la asignación arbitraria de funciones, de tal forma que en nombre de la seguridad del estado no se violen los derechos fundamentales. La capacidad de recabar información de forma secreta por parte de la inteligencia debe estar encuadrada en un marco legal sólido, claro y moderno.
- *La reforma legal del organismo de inteligencia debe incluir funciones claras y diferenciadas para su actuación*. Lo mismo sucede con su ámbito de operaciones. El Parlamento debe ser el responsable de esta tarea de reforma legislativa. Funciones claramente establecidas reducen la tentación de que los gobiernos o las personas usen arbitrariamente el aparato de inteligencia. Además, con esta medida se

lograría diferenciar las funciones de este de las de otras instituciones, con lo que se evitaría el riesgo de que la Dirección de Inteligencia utilice sus capacidades para abordar situaciones cotidianas que no son propias de su naturaleza, pero que de manera antojadiza se consideran amenazas a la seguridad del estado.

- *Se necesitan mayores controles sobre los mecanismos de acceso a la información*. Para el ejercicio de sus funciones, los órganos de inteligencia requieren de mecanismos especiales para el acceso a la información a fin de lograr la mayor objetividad en la elaboración de sus investigaciones, mecanismos distintos a los que se permiten para la persecución de los delitos cotidianos, con instrumentos de supervisión y control.
- *La gestión del conocimiento y la información debe ser mayor y más eficiente*. Dada la naturaleza de la inteligencia, como sistema dedicado a recopilar información de forma secreta, es indispensable contar con mecanismos efectivos para gestionar adecuadamente la creación, el mantenimiento y uso correcto de los expedientes o archivos que contienen la información recopilada, de tal forma que se eviten errores en la toma de decisiones debido a datos falsos o incorrectos, entre otros casos. Cuidado especial merece el manejo de la información personal de la ciudadanía contenida en los expedientes, para que no se violen derechos fundamentales.
- *Hay que crear mecanismos de control interno*. En vista de las denuncias a las que ha estado sometida la DIS, es indispensable contar con procedimientos internos que faciliten la investigación y denuncia de conductas ilegales en este organismo. Debe haber mecanismos para la denuncia y los procedimientos correctivos y de sanción.
- *Es necesario expedir normas de conducta interna*. En virtud de lo anterior, debe contarse con un código o conjunto de reglas comunes que estipulen estándares de comportamiento en el ejercicio de las tareas de inteligencia.
- *El liderazgo del ejecutivo debe renovarse*. A fin de evitar el uso excesivo de las tareas de inteligencia y de lograr su control efectivo, es fundamental que se elaboren reglas claras que prescriban las competencias de los órganos del ejecutivo responsables de las tareas de supervisión, mando y control. Deberán fortalecerse además las relaciones y los flujos de comunicación entre la agencia de inteligencia y los órganos del ejecutivo, de forma que se sepa cómo está actuando la Dirección. La reforma legal debe ser tan clara que la orientación de la institución no se diluya y las responsabilidades estén muy bien definidas.
- *La Asamblea Legislativa debe asumir un papel mucho más preponderante*. Luego de la experiencia de estos últimos cinco años, es necesario tener claridad en cuanto a que los procedimientos para la supervisión y el control de la Dirección no pueden estar únicamente en la esfera del poder ejecutivo. La Asamblea Legislativa, más allá de su función típica en expedición de leyes, debe asumir un rol protagónico de supervisión, control e investigación del desempeño de la DIS.
- *Es necesario contar con mecanismos de participación de la sociedad civil*. La legitimación de la DIS no es viable "acercando" a la Dirección por medio de redes sociales (Facebook, twitter u otras), ni tampoco asumiendo tareas que se visualicen como cercanas a la población. La legitimidad de las acciones de inteligencia se basa en el respeto a los derechos de las personas y no en el número de visitas que tenga en una red social. Por tanto, la cercanía con la ciudadanía debe pensarse en términos de las capacidades de la Dirección para desarrollar mecanismos de control y denuncia, así como para ofrecer procedimientos claros para la rendición de cuentas. La participación ciudadana debe consistir en actividades conjuntas de control, con la Asamblea legislativa, y en el monitoreo de las actividades de inteligencia, particularmente mediante el trabajo en comisiones.

Bibliografía

Betts, K. Richard. 1982. *Surprise Attack: Lessons for Defense Planning*. Brookings Institution Press. Washington.

Costa Rica, Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 2014. "Actas de la Comisión permanente especial de seguridad y narcotráfico". Extraído el 24 de julio de 2014. Disponible en http://www.asamblea.go.cr/Actas/Forms/AllItems.aspx

Fuerza Pública de Costa Rica. 2012. *Ley general de policía.* Dirección de Seguridad del estado. Imprenta Nacional. San José. Extraído el 4 de julio de 2014. Disponible en http://documentos.cgr.go.cr/content/dav/jaguar/documentos/cgr/centro_conoc/pdfs/leyes_codigos_cr/ley-gen-policia.pdf

Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2006. *El papel de la inteligencia ante los retos de la seguridad y la defensa*. Ministerio de Defensa. Madrid.

Johnston, Rob. 2005. *Analytic culture in the U.S. intelligence community. An ethnographic study*. The Center for the Study of Intelligence. Washington.

Loch K., Johnson. 2007. *Strategic Intelligence*. Greenwood. Westport.

Nathan, Laurie. 2009. "Lighting up the Intelligence Community: A Democratic Approach to Intelligence Secrecy and Openness". *Policy Paper*. Global Facilitation Network for Security Sector Reform. Recuperado de http://epapers.bham.ac.uk/1528/

Secret Intelligence Service MI6. 2014. "About us". Extraído el 8 de agosto de 2014. Disponible en https://www.sis.gov.uk/about-us.html

Sistema de la Integración Centroamericana. 2009. "Declaración de Guanacaste". Guanacaste, Costa Rica. Extraído el 25 de junio de 2014. Disponible en http://www.sica.int/busqueda/Reuniones%20Grupo%20de%20Autoridades.aspx?IDItem=83169&IDCat=9&IdEnt=401&Idm=1&IdmStyle=1

----------. 2007. "Declaración conjunta de la IX cumbre de jefes de estado y de gobierno del mecanismo de diálogo y concertación de Tuxtla". San Pedro, Belice. Extraído el 25 de junio de 2014. Disponible en http://www.sica.int/busqueda/Reuniones%20Grupo%20de%20Autoridades.aspx?IDItem=83092&IDCat=9&IdEnt=401&Idm=1&IdmStyle=1

----------. 2007. "Declaración conjunta de la visita de estado del excelentísimo señor presidente de la República de El Salvador, señor Elías Antonio Saca González, a la República de Costa Rica". San José, Costa Rica. Disponible en http://www.sica.int/busqueda/Reuniones%20Grupo%20de%20Autoridades.aspx?IDItem=83120&IDCat=9&IdEnt=401&Idm=1&IdmStyle=1

----------. 2001. "Reunión de presidentes centroamericanos: Declaración Centroamérica unida contra el terrorismo". El Zamorano, Honduras. Extraído el 25 de junio de 2014. Disponible en http://www.sica.int/busqueda/Reuniones%20Grupo%20de%20Autoridades.aspx?IDItem=82833&IDCat=9&IdEnt=401&Idm=1&IdmStyle=1

----------. 1995. "XVII Cumbre de Presidentes Centroamericanos: Tratado marco de seguridad en Centroamérica". San Pedro Sula, Honduras. Extraído el 25 de junio de 2014. Disponible en http://www.sica.int/busqueda/Reuniones%20Grupo%20de%20Autoridades.aspx?IDItem=82749&IDCat=9&Criterio=XVII Cumbre&IdEnt=401&Idm=1&IdmStyle=1

----------. 1996. "Declaración de la reunión conjunta "Tuxtla II": Plan de acción". San José, Costa Rica. Extraído el 25 de junio de 2014. Disponible en http://www.sica.int/busqueda/Reuniones%20Grupo%20de%20Autoridades.aspx?IDItem=82755&IDCat=9&IdEnt=401&Idm=1&IdmStyle=1

----------. 2005. "Declaración conjunta de presidentes de Costa Rica y México". San José, Costa Rica. Extraído el 25 de junio de 2014. Disponible en http://www.sica.int/busqueda/Reuniones%20Grupo%20de%20Autoridades.aspx?IDItem=83014&IDCat=9&IdEnt=401&Idm=1&IdmStyle=1

----------. 2006. "Declaración de Guatemala para una región libre de corrupción". Guatemala, Guatemala. Extraído el 25 de junio de 2014. Disponible en http://www.sica.int/busqueda/Reuniones%20Grupo%20de%20Autoridades.aspx?IDItem=83075&IDCat=9&IdEnt=401&Idm=1&IdmStyle=1

----------. 2006. "Declaración de seguridad". Bosques de Zambrano, Honduras. Extraído el 25 de junio de 2014. Disponible en http://www.sica.int/busqueda/Reuniones%20Grupo%20de%20Autoridades.aspx?IDItem=83065&IDCat=9&IdEnt=401&Idm=1&IdmStyle=1

Swenson, Rusell G. y Susana C. Lemozy (eds.). 2009. *Democratization of intelligence. Melding strategic intelligence and national discourse*. National Defense Intelligence College. Washington.

Seguridad integral en Ecuador. Dimensiones estructurales y coyunturales de un concepto en consolidación

Diego Pérez Enríquez

Introducción

El análisis científico sobre la política tiene límites, pues esta siempre opera en ámbitos de incertidumbre y cambio constante, y las lógicas que orientan sus acciones se supeditan a intereses múltiples no siempre explícitos. De allí que las principales debilidades para la ciencia política radiquen en el hecho de que como objeto de estudio la política es inasible. Las dificultades para someterla a un estudio sistemático son mayores cuando se examinan políticas públicas en proceso de implementación. A estas, que se podrían considerar dificultades estructurales, se debe sumar una diversidad de variables coyunturales que contribuyen a incrementar la incertidumbre, y, por tanto, a poner en tensión cualquier tipo de límite trazado *a priori*.

Por todo esto, estas páginas no logran una disección perfecta de la seguridad integral como eje de la política ecuatoriana para la seguridad a partir de la promulgación de la Constitución de 2008, aun cuando sí se nutren de su complejidad para plantear unas reflexiones desde las que se busca algún tipo de proximidad a tal concepto.

Como punto de partida se debe señalar que el análisis sobre la seguridad integral puede hacerse en distintos niveles, ya sea como concepto, disposición constitucional, pieza de discurso político, guía para la política pública, etcétera. Estas dimensiones, cada una de las cuales llevaría a extensos trabajos, pueden condensarse en el espacio de la interacción entre concepto e institucionalización; fundamentalmente, en la interrogante sobre cómo la construcción epistémica determina a las instituciones encargadas de traducir decisiones en acciones.

Este desafío se afronta utilizando al institucionalismo histórico como herramienta para el análisis del funcionamiento de las instituciones y las relaciones que se establecen entre un segmento particular de actores. Estos, que configuran un sistema político, son el ejecutivo, los partidos políticos en el legislativo y las fuerzas armadas, y, a partir de las relaciones entre estas instituciones se analiza cómo establecieron un

parámetro de acción, a partir de una concepción particular de la seguridad. A partir de ello, se examina el periodo reciente, con el fin de comprender cómo se habrían transformado las instituciones, revisando la evolución conceptual, pero también algunos elementos prácticos que se desarrollaron dentro de este nuevo marco. El artículo concluye con un breve análisis sobre las implicaciones de utilizar conceptos amplios para guiar un sistema de seguridad, así como para coordinar acciones entre instituciones.

Este documento busca iniciar una discusión que, sin duda, deberá seguirse, a fin de consolidar criterios que, a largo plazo, permitan evaluar la pertinencia y los riesgos en torno a ciertas definiciones de la seguridad.

1. El juego de la expansión y la precisión

Filtrar la complejidad conceptual implícita en la seguridad integral, y "(…) reducir lo compuesto a sus elementos indescomponibles, es decir, a las más pequeñas partes del conjunto (…)" (Aristóteles, 2004: 11) será el primer cometido en este documento. Con tal fin se desagregan las acepciones constitucionales que plantean a la "seguridad" como concepto guía en diversos ámbitos, para luego discernir la "integralidad" desde sus dimensiones operativas y hacer una consideración sobre las razones políticas vinculadas a esta construcción. Esta tarea se afronta desde una perspectiva institucional, procurando marcar los puntos de quiebre histórico que permiten: 1) observar las transformaciones conceptuales que harían suponer transformaciones institucionales en torno a la seguridad; y 2) las líneas de continuidad institucional que subsisten a la transformación en los conceptos.

1.1. Instituciones, historia y transformaciones

Esta sección se puede iniciar señalando que:

> Las instituciones son limitaciones diseñadas por el hombre que estructuran las interacciones sociales, económicas y políticas (…). A lo largo de la historia, han sido concebidas por seres humanos para crear orden y reducir la incertidumbre en los intercambios (…). Ellas evolucionan incrementalmente, conectando el pasado con el presente y el futuro; la historia, en consecuencia, es en gran medida un relato de la evolución institucional en la que el desempeño histórico de las economías solo puede entenderse como parte de una historia secuencial (North, 1991: 97. Trad. de la editora)[1].

Sin profundizar en otras vertientes del institucionalismo histórico (IH)[2], se debe destacar la manera en que la historia[3] influye en la estructuración y evolución de las regulaciones, formales e informales, de la vida entre los individuos (instituciones); las regularidades y coyunturas críticas[4] que han generado transformaciones en las mismas (Mahoney y Thelen, 2010; Sanders, 2006; Immergut, 2005; Hall y Taylor, 1996); así como la manera en que tales dinámicas han terminado por consolidar un tipo de relaciones entre actores que, en última instancia, aportan a la creación de una cultura política construida en un proceso histórico (Harriss, 2005), de la que surgen las mismas dificultades para su transformación.

Buscando coherencia con lo señalado, este análisis debe hacer un breve recorrido histórico en torno a las construcciones conceptuales que antecedieron a la Constitución ecuatoriana de 2008. No se profundiza en el componente histórico, puesto que hay documentos que se han concentrado en ello, pero sí se anotan elementos que, a grandes rasgos, son destacables en el contexto de este documento.

Así, se debe señalar, primero, que en los periodos de transición a la democracia (1978-1980), y de crisis recurrentes y superpuestas (1996-2005)[5], el eje de discusión sobre la seguridad estuvo atado al irresuelto, hasta 1998, diferendo limítrofe con Perú, y, tras ese año, esta se vinculó a la preocupación por contener el potencial desborde fronterizo de las actividades protagonizadas por los grupos irregulares colombianos.

En ambos casos, la aproximación adoptada por los decisores políticos y militares se circunscribió a una valoración tradicional de la seguridad, adoptando consideraciones territoriales (Gómez, 2002; Leal Buitrago, 2002; Martínez Larrachea, 2009) y roles castrenses circunscritos a la protección de "la patria" (Loveman, 1999). Durante estos periodos no se puede considerar que haya existido un debate amplio en torno a las definiciones de seguridad adoptadas por el Ecuador, pues las discusiones por lo general estuvieron restringidas a actores militares, a intervenciones periféricas de los actores políticos civiles y a un reducido sector de la academia. La seguridad se planteó, tanto para el debate académico como para la toma de decisiones políticas, dentro de visiones que combinaban aquellas surgidas en el contexto de la guerra fría y de la influencia estadounidense sobre América Latina, con las necesidades nacionales de defensa territorial y de preservación de la institucionalidad militar como fiel de una balanza en la que el resto de actores de la democracia habían mostrado su desinterés por operar articuladamente, más allá de ciertas coyunturas que los beneficiaran.

La concepción de la seguridad como pareja del desarrollo en el contexto transicional se explica por la estructura creada durante los dos periodos de la dictadura militar (1972-1976 y 1976-1979), en los que se optó por introducir la noción de que el armado institucional del estado debía responder a la amenaza insurreccional no solo, ni primordialmente, mediante el uso de la fuerza, sino que esta debía contenerse en sus orígenes, es decir la pobreza (Rouquié, 1982; Bustamante, 1986; Varas, 1991; Bethell, 1997).

A partir de la estructura institucional creada en tal momento, se entiende cómo durante la transición las fuerzas armadas se preocuparan por mantener el vínculo entre estos dos conceptos mediante una serie de acciones catalogadas en el artículo 128 de la Constitución de 1979 como: "(…) la colaboración que la Fuerza Pública debe prestar para el desarrollo social y económico del país y en los demás aspectos concernientes a la seguridad nacional" (Consejo Supremo de Gobierno, 1979). Esta visión se institucionalizará en los documentos oficiales que guiarán la política pública de seguridad del estado, así como en los instrumentos de formación y reflexión militar[6]. El rol de asesoría militar directa al presidente, que se observa en concordancia con la dinámica regional señalada por Stepan (1988), hará también que desde la principal posición de liderazgo político del estado se adopten decisiones consonantes con la mencionada asociación entre seguridad y desarrollo. La estructura decisional en el ámbito político estratégico, conformada por el Consejo de Seguridad Nacional (Cosena), de hecho, suponía una estructura de pensamiento fundamentalmente militar, avalada por actores políticos[7].

En los periodos de consolidación de la transición, asumida como el de sucesión ininterrumpida de procesos electorales y recambios presidenciales (Mainwaring, 1989; Stepan, 1988; Fitch, 1998) entre 1980 y 1996, y de "crisis recurrentes y superpuestas" (1996-2005), la dinámica descrita sigue funcionando. El concepto predominante es el de "seguridad nacional", y combina preocupaciones en torno al vínculo seguridad-desarrollo, con la amenaza existencial a la supervivencia del Ecuador fruto del diferendo limítrofe con Perú. Desde la fundación de Ecuador, la principal preocupación de las fuerzas armadas, y de los actores políticos, fue la preservación del territorio al sur y suroriente del país, habiéndose vuelto materia de especial atención política con la derrota militar y diplomática de 1941, que arrojó el peor escenario posible: pérdida de territorio y latencia del conflicto limítrofe por la ineficacia para delimitar fronteras; y con las confrontaciones de 1981 y 1995, justamente en las zonas no delimitadas. En resumen, conceptualmente, de lo que se derivarán la institucionalidad y las acciones correspondientes, como se ha señalado, la seguridad para el Ecuador en el periodo 1980-1996 se define en torno a dos ejes: garantizar el desarrollo y preservar el territorio.

Así, este periodo permitirá una institucionalidad militar que cumplía indistintamente con misiones de salud, educación o vialidad en zonas alejadas del país, y patrullaba la frontera sur

(principalmente) en previsión de potenciales incursiones extranjeras por las zonas no delimitadas. A partir de 1996 se configura una tercera línea de acción que permeará la cultura política nacional y que, además, llevará a cuestionar con severidad la concepción de seguridad vigente. La superposición de crisis económica y política que tiene origen en el juicio político al vicepresidente Dahik en 1996, se incrementará hasta forzar sucesiones presidenciales en ausencia de elecciones en 1997, 2000 y 2005[8]. Al valorar al país entre 1979 y 2010, Verdesoto y Ardaya señalan que:

> En el Ecuador no se ha logrado estructurar una institucionalidad estatal sólida, que le permita acometer una consistente modernización. Si se evalúan los productos de la política estatal, se destacan, como eslabones débiles, un desarrollo contemporáneo basado en una profunda inequidad, en mercados sin capacidad competitiva, y una dinámica pública –social y estatal– sin transparencia e ineficiente (2010: 129).

La naturaleza de las crisis en el periodo señalado se acoge a tal descripción, y, en el caso particular de la relación entre el ejecutivo y los partidos políticos representados en el legislativo, la incapacidad de resolver conflictos provocó un "empate catastrófico", en el que la mera sustitución de la figura presidencial no bastaba, en tanto su sucesor no contaba con una dosis de legitimidad que tampoco estuvo otorgada por el cumplimiento de las formalidades constitucionales[9]. Surge entonces la necesidad de fortalecer tal legitimidad "desde afuera", y ello supone acudir a "(…) la única institución nacional conocida y reconocida, y que son/fueron las Fuerzas Armadas, quienes además, se constituyeron en "árbitros" de la democracia" (p. 139)[10]. La misión constitucional de garantizar el ordenamiento jurídico del estado, planteada en los artículos 128 de la Constitución de 1979 y 183 de la de 1998, configurará la posibilidad militar de intervenir sobre el desempeño de la política, para ejercer un rol de guardianía y protección de la democracia (Loveman, 1999; 1994).

La definición de la seguridad nacional desagregada en los componentes de: 1) su asociación con el desarrollo, y el amplísimo debate inconcluso sobre el modelo adoptado/por adoptar; 2) la preservación de la soberanía territorial; y, 3) la implícita vinculación con la resolución de los conflictos políticos de la gobernabilidad, supusieron la construcción de un entramado institucional que implicaba la resolución eficiente de las demandas surgidas de tales ámbitos, y garantizando, además, la profesionalización de los miembros de la institución[11]. La firma del acuerdo de paz con Perú en 1998 no supuso la reducción de la preocupación por el segundo componente, pues tal demanda cambió a la frontera norte, pero el fondo de la preocupación se mantuvo en los mismos términos de la soberanía territorial. Una revisión del *Libro blanco de la defensa* y su actualización (Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador, 2002; 2005) permite observar la continuidad histórica en cuanto a la inserción de la institución militar en el marco del estado, y una aproximación estratégica[12] que implicaba la actuación de fuerzas armadas en múltiples escenarios, y, por tanto, su activa participación en diversas instancias de funcionamiento del país.

Caricaturizando esta situación, únicamente con el fin de reflejar la disfuncionalidad institucional que implica la delimitación conceptual trazada: si otra institución del estado hubiera asumido el amplísimo rango de acciones implícitas tras el concepto de seguridad nacional, partiendo de un concepto similar, digamos, la "educación total", se registrarían, por ejemplo, a los maestros, dependientes del Ministerio de Educación, con funciones de garantía de la estabilidad política del país mediante el desbloqueo de las tensiones entre terceros actores, educándolos en las formas de la democracia, del apoyo al desarrollo en sus diversas vertientes, que incluyen la educación, sí, pero también suponen salud, vialidad, etcétera, como formas prácticas de educación, a más de las labores asignadas explícitamente en torno a la educación de los diversos estratos de la población.

El punto es que en tanto el concepto guía de un sector suponga definiciones más amplias, la precisión de las acciones que deben traducirse por medio de la creación de instituciones y de agendas de política pública será más difusa y, por tanto, más débil, o demandará estructuras vastas con capacidades de penetración muy profunda en la sociedad. La expansión conceptual afecta a la precisión en la acción, pero esta también debilita potencialmente a la delimitación y especialización funcional que supone un sistema institucionalizado, y de allí a la afectación de la democracia la distancia no es mayor (Weber, 1964; Ostrom, 2005; O'Donnell, 2008).

1.2. Historia reciente, seguridad integral y algunas transformaciones institucionales

A partir de lo señalado, es posible observar un estado de tensión conceptual y empírica: la premisa de la seguridad nacional implica severas dificultades para su materialización en instituciones que se ajusten a una racionalidad atada a la especialización de las funciones de los actores. El sistema descrito[13] opera en el entorno de la seguridad, e incorpora a tres actores relevantes[14]: ejecutivo, partidos políticos actuando en el legislativo, y fuerzas armadas. En sus relaciones se generan una serie de negociaciones políticas grupales e individuales (Easton, 1982; Luhman, 2013), que van a marcar la naturaleza institucional del estado. Para tales interacciones, los límites y las deficiencias conceptuales derivan del concepto de partida utilizado para la relación, en este caso la "seguridad nacional". Como se señaló, este abarcaba un amplísimo rango de responsabilidades para las fuerzas armadas, en tanto que el ejecutivo terminaba por avalar los insumos generados por ellas, y los partidos políticos en el legislativo intervenían solo incidentalmente y en los momentos de crisis.

En 2005, con la salida del último presidente del periodo de crisis señalado (el excoronel Lucio Gutiérrez, 2002-2005), los reclamos ciudadanos se enfocaron en demandar la reestructuración del sistema político y el cambio de los protagonistas del mismo. La elección presidencial de noviembre de 2006 dio la victoria a un candidato que conectó con tal agenda y promovió una propuesta de transformación institucional que tenía como punto inicial la aprobación de una nueva constitución que finalmente se promulgaría en 2008.

Tras su aprobación, comenzó un proceso de reorganización institucional del estado, en torno al eje de garantía de derechos para los ciudadanos y la responsabilidad estatal sobre estos. La relación tripartita planteada antes en torno a la concepción de la seguridad (ejecutivo-partidos políticos en el legislativo-fuerzas armadas), se alteró en la perspectiva de las disposiciones constitucionales, aunque en la práctica, como se verá, restan todavía algunos desafíos. El punto de partida necesario es la reflexión en torno al concepto de seguridad desarrollado en esta Constitución y cómo se lo vincula con la garantía de derechos, y la reorganización institucional en el eje de los tres actores señalados. La aproximación conceptual, sin embargo, se infiere a partir del contexto en que se construyó y en contraposición al concepto ordenador de la seguridad vigente en el sistema previo a esta Constitución.

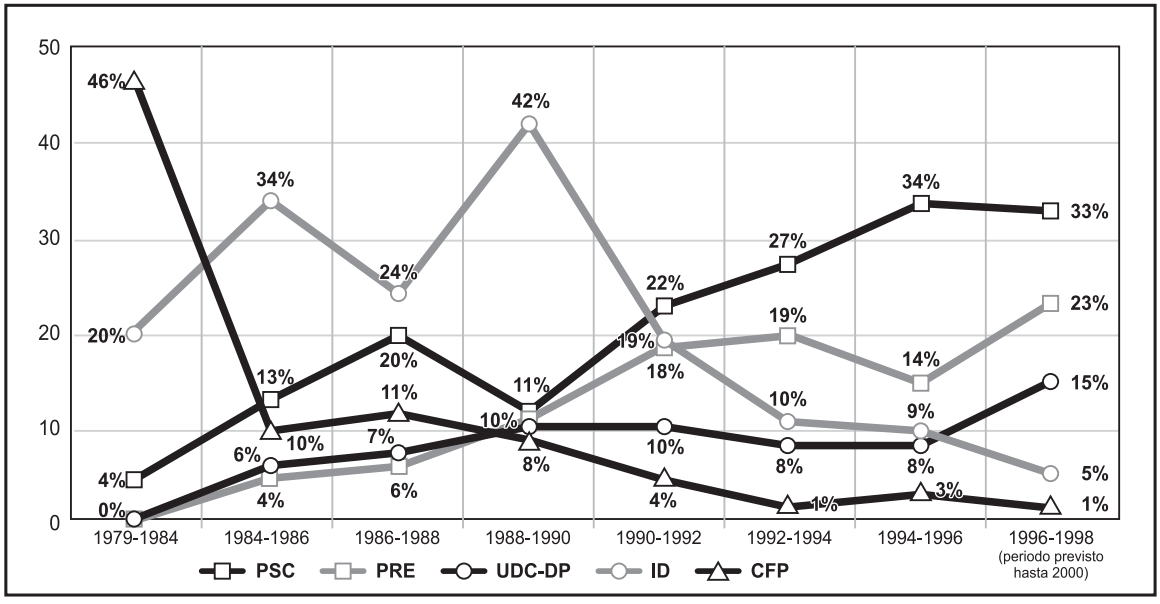
La construcción institucional derivada de la Constitución de 2008 estableció a la seguridad integral como el concepto central del entramado normativo y de política pública. En estricto sentido normativo, el artículo 3°, numeral 8, de la Constitución, hace la única mención explícita a la seguridad integral, señalando que uno de los deberes primordiales del estado es "garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción" (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Esta mención es, en el mejor de los casos, lacónica, sobre todo si se considera que en torno a ella se reconstruirá la institucionalidad del sector; y su amplitud ha permitido asimismo un amplio espacio para debatir en torno a la forma y funcionalidad de la institucionalidad en seguridad.

Tras seis años de haber sido expedida la Constitución, el debate sigue abierto, pero es importante anotar que la política pública relacionada con la seguridad integral muestra avances interesantes, especialmente en términos de la racionalización de funciones policiales y militares. Por otra parte, el vacío conceptual del que se partió ha sido difícil de llenar y ha derivado en decisiones de política pública que, probablemente, se calificarían como deficitarias en términos de una racionalidad sistémica. En líneas posteriores se desarrollan algunas reflexiones sobre el concepto "seguridad integral", pero es importante para esta sección profundizar sobre las transformaciones institucionales que se perciben[15] de acuerdo con el nuevo marco constitucional.

El sistema político que se ubica en la relación ejecutivo-partidos políticos en el legislativo-fuerzas armadas, se transformó lentamente entre 2007 y 2008, cuando tras la asunción de la presidencia por Rafael Correa (2007-2009; 2009-), permanecieron vigentes los actores tradicionales del sistema político. Continuando con la caracterización del sistema político ecuatoriano como netamente partidista en el periodo postransición (Freidenberg, 2003; 2006), las crisis previas a 2006 tuvieron como actores principales a partidos políticos que a pesar de resultados electorales decrecientes, se mantuvieron vigentes desde 1979 (gráficos 1 y 2).

Al llegar al poder en ausencia de un respaldo partidario, más allá de la maquinaria electoral que le aseguró una campaña exitosa, la tensión con ellos fue inevitable. Una serie de operaciones políticas permitieron alterar la lógica de juego en el sistema y fortalecieron la estructura partidaria de Alianza País hasta convertirlo en el partido predominante del sistema (gráfico 3). Este hecho tiene significación para el presente estudio porque la estabilidad adquirida en el eje de la relación ejecutivo-legislativo, eliminando la intervención castrense sobre la democracia, permitió que el enfoque se trasladase, paulatinamente, a los otros elementos descritos como

Gráfico 1. Representación partidaria, 1979-1998*[16]

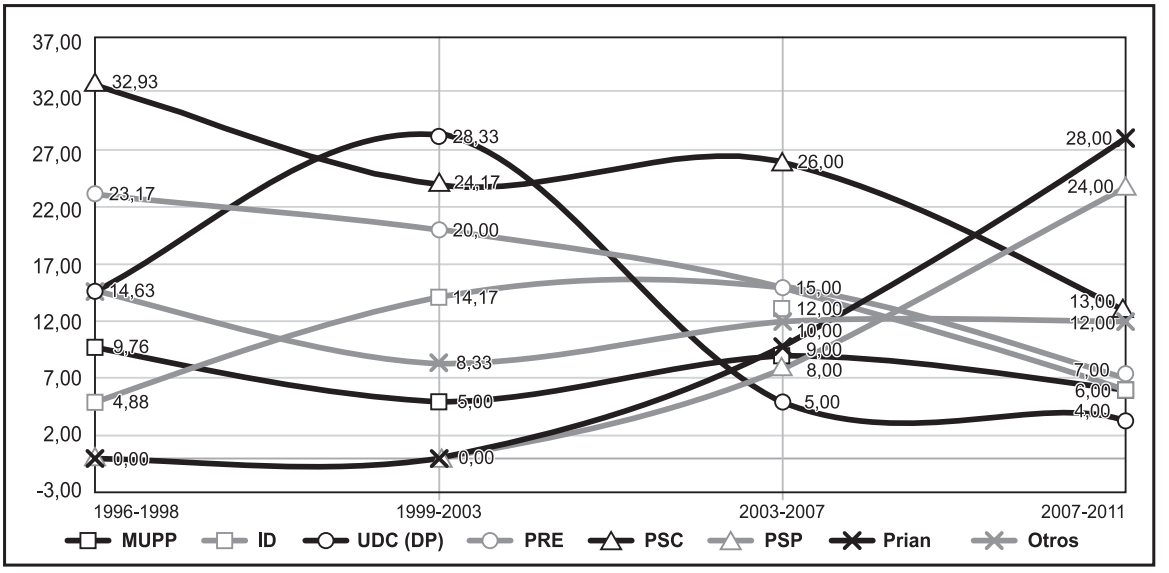


* De acuerdo con los criterios expuestos en la nota 16, los partidos que se consideran son: PSC: Partido Social Cristiano; PRE: Partido Roldosista Ecuatoriano; UDC-DP: Unión Demócrata Popular-Democracia Popular: ID: Izquierda Democrática; y CFP: Concentración de Fuerzas Populares.

Fuente: Pachano, s. f.; Legislatina, s. f.

Elaboración propia.

Gráfico 2. Evolución de la presencia legislativa, 1998-2007*

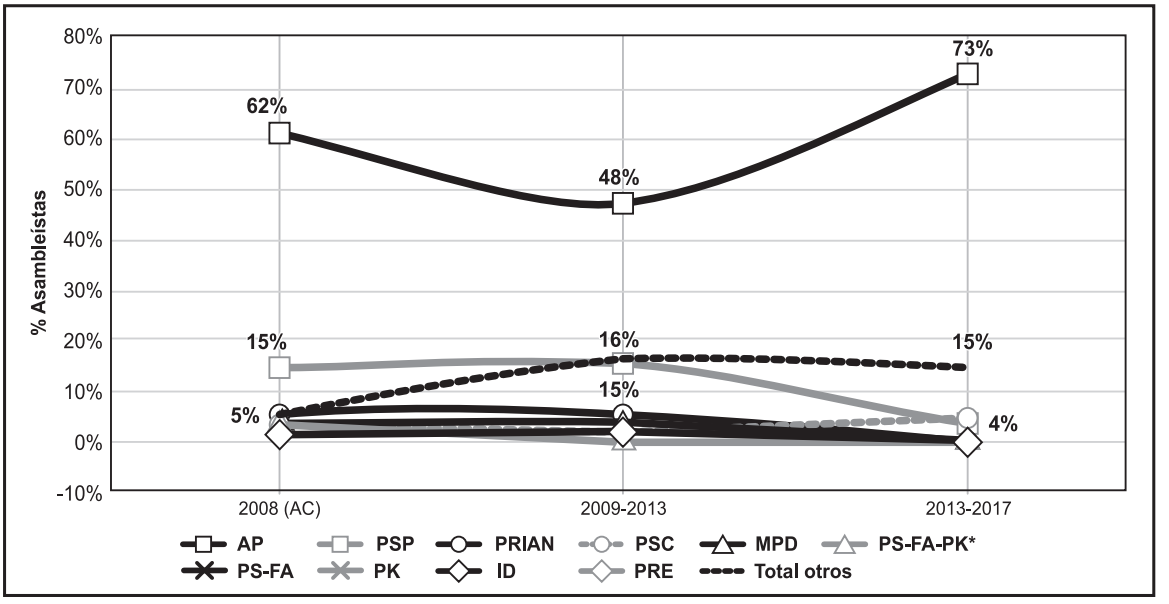


* MUPP: Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik, que más tarde se convertiría en Pachakutik; ID: Izquierda Democrática; UDC: Unión Demócrata Popular, que más tarde se denominaría Democracia Popular (DP); PRE: Partido Roldosista Ecuatoriano; PSC: Partido Social Cristiano; PSP: Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero; Prian: Partido Renovador Institucional Acción Nacional.

Fuente: Tribunal Supremo Electoral, 2006.

Elaboración propia.

Gráfico 3. Presencia Asamblea Constituyente y Legislativo con AP, 2008-2013*



* AP: Alianza País; PSP: Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero; Prian: Partido Renovador Institucional Acción Nacional; PSC: Partido Social Cristiano; MPD: Movimiento Popular Democrático; PS-FA-PK: Partido Socialista-Frente Amplio-Pachakutik, que constituye una alianza que operó electoralmente solo en el marco de la elección a la Asamblea Constituyente en 2008, posteriormente los datos corresponden al Partido Socialista-Frente Amplio (PS-FA), por una parte, y a Pachakutik (PK), por otra; ID: Izquierda Democrática; CFP: Concentración de Fuerzas Populares; PRE: Partido Roldosista Ecuatoriano.

Fuente: Pachano, s. f.; Legislatina, s. f.

Elaboración propia.

centrales para la acción de las fuerzas armadas ecuatorianas: la preservación del territorio y el apoyo al desarrollo.

Sobre la primera, el larguísimo conflicto limítrofe con Perú se subsanó con la firma de los acuerdos de Itamaraty de 1998, y tras ello el enfoque de la soberanía se trasladó a la frontera norte, donde las tensiones fueron casi inexistentes hasta marzo de 2008[17]. La incursión militar colombiana en territorio ecuatoriano dio una nueva dimensión a la que, hasta entonces, se había considerado como una actividad mayormente concebida en términos de contención fronteriza frente a los grupos irregulares armados. Esta acción llevó a que en el país se revaluaran las amenazas existentes desde una posición realista, puesto que la aproximación hasta el momento había sido bastante *naïve*. Hacia el exterior, esta acción militar representó una importante oportunidad para el recientemente inaugurado Consejo de Defensa Suramericano, y para todo el sistema de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), y el de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que se constituyeron en foros que reivindicaron la soberanía territorial de un estado de la región. En esta dimensión, se fortaleció la noción de que era posible confiar en las actuaciones de los organismos, en particular en la Unasur, como instancias que permitirían la resolución de conflictos antes de que estos se desborden.

Por otra parte, en cuanto al apoyo al desarrollo, la reorganización constitucional partió de premisas muy rígidas que pretendieron aislar a los cuarteles de la extensa variedad de retos implícitos en el esfuerzo por canalizar acciones estrictamente concebidas como "para el desarrollo". Las constituciones aprobadas tras la transición habían mantenido vigente la misión de fuerzas armadas con relación al apoyo al desarrollo, que se decantó, de una manera más explícita, en los libros blancos de la defensa de 2002 y su actualización de 2006; la Constitución de 2008 mantiene una perspectiva equivalente en el artículo 162 en el que se menciona que ": (…) podrán aportar su contingente para apoyar el desarrollo nacional, de acuerdo con la ley". Más allá de la similitud nominal en el articulado, las acciones desarrolladas bajo este régimen se enfocarán en racionalizar tales aportes, trasladando la responsabilidad central a instituciones especializadas en la promoción del desarrollo. Tal racionalización se extendió a lo largo de todo el estado mediante la intervención de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo que, sucintamente, determinó los ámbitos específicos de acción de cada institución del estado, estableciendo objetivos, responsabilidades y presupuestos a partir de ello. Bajo este proceso, simple pero sustancial, de racionalización de las acciones del estado, se definieron las instituciones rectoras dentro de cada ámbito de la política pública y las acciones secundarias, o de apoyo, que cada una debe desarrollar. Establecer este marco permitió ubicar responsabilidades en áreas que antes eran difusas o que no se habían querido asumir por diversos niveles institucionales.

Sumariamente, las principales líneas de transformación institucional propuestas a consecuencia de la Constitución de 2008, y del contexto nacional e internacional, se pueden condensar en:

- La reducción de los espacios favorables a la intervención de fuerzas armadas como instancia de resolución de conflictos políticos.
- La reubicación de las preocupaciones de la conflictividad territorial interestatal, amparándose en la prevalencia de una institucionalidad supranacional de carácter regional, como instancia que permitirá la resolución de los conflictos que podrían surgir.
- La delimitación de nuevas amenazas a la seguridad estatal, encarnadas principalmente en organizaciones criminales desterritorializadas y con mecanismos de acción dúctiles y en permanente cambio.
- La búsqueda de racionalización de las acciones militares mediante el fortalecimiento de la planificación estatal, procurando mantenerlas en un nivel especializado y exclusivo de acción.

Este trazado, que se asumió como ideal para el contexto posterior a la promulgación de esta constitución, deberá enfrentar tensiones cuando, primero, una insurrección policial en septiembre de 2010 ponga en cuestión la racionalidad de compartimentos herméticamente separados que se había planteado al diferenciar las misiones de policía y fuerzas armadas; a lo que se suma el incremento de las acciones criminales en algunas regiones, especialmente en los ámbitos del crimen organizado y el narcotráfico. Las presiones que derivan de estos hechos llevaron a repensar la posibilidad de usar las fuerzas armadas a pesar de las nuevas constricciones constitucionales.

La utilización del concepto de seguridad integral se tornará funcional para canalizar esta intervención. Si bien se lo prevé como elemento ordenador de la estructura institucional que deriva de la constitución[18], las definiciones que se han desarrollado en torno a él presentan debilidades. La siguiente sección intenta discernir la extensión que podría tener el concepto de lo "integral".

2. El concepto de lo integral

La ley de seguridad pública y del estado intenta desarrollar la mención constitucional y definir a la seguridad integral:

> Artículo 4°. De los principios de la seguridad pública y del estado. La seguridad pública y del estado se sujetará a los derechos y garantías establecidos en la Constitución de la República, los tratados internacionales de derechos humanos, y se guiará por los siguientes principios:
>
> A. Integralidad. La seguridad pública será integral para todos los habitantes del Ecuador, comunidades, pueblos, nacionalidades, colectivos, para la sociedad en su conjunto, las instituciones públicas y privadas, y comprende acciones conjugadas de prevención, protección, defensa y sanción. Así, se prevendrán los riesgos y amenazas que atenten contra la convivencia, la seguridad de los habitantes y del estado y el desarrollo del país; se protegerá la convivencia y seguridad ciudadanas, se defenderá la soberanía y la integridad territorial; se sancionarán las acciones y omisiones que atenten a la seguridad pública y del estado (…) (Ley de seguridad pública y del estado, 2009).

Como se observa, la "integralidad", el objeto, es definido por su misma naturaleza, y ello, en estricta lógica evidencia, en su enunciado, la inexistencia de elementos que lo caractericen y lo diferencien respecto de otro tipo de conceptos (ideas) que podrían existir. En última instancia, el esfuerzo de la ley por definir un concepto introducido en la constitución es nulo, y provoca más confusión todavía cuando un término puede entenderse desde diversas acepciones.

- En este caso, de declaraciones oficiales (Espinosa, 2013; Córdova, 2013) y del último Plan nacional de seguridad integral (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2014), se infiere que el sentido de la integralidad está en generar un entramado de acciones entre diversas instituciones, para pasar de las lógicas decisorias y de acción que tenían a instancias militares como actores principales, y policiales, como actores secundarios, en el centro, hacia un sistema bajo control político objetivo (Huntington, 1995), eficaz interacción entre las diversas instituciones parte del sistema (fuerzas armadas, policía, gestión de riesgos, fiscalía, tránsito, etcétera), mediante el uso óptimo de los recursos y la generación de capacidades de respuesta eficiente para la ciudadanía. En realidad, si se traza una breve secuencia histórica del contexto del concepto, junto con las instituciones involucradas y las expectativas de implementación, se observará que más allá de las dificultades presentes en el documento, en términos de definición, existe un avance interesante que permite discernir la extensión que se anhela otorgar a este concepto guía para el diseño e implementación de la política pública (tabla 1).

Tabla 1. Algunos conceptos en torno a la seguridad integral

Año	2008	2011-2013	2014-2017
Instrumento	**Agenda nacional de seguridad interna y externa**	**Plan nacional de seguridad integral**	**Plan nacional de seguridad integral**
Integralidad	"El siglo XXI requiere de una seguridad integral, de la democracia participativa que abarque a la ciudadanía, y a los órganos del estado ecuatoriano, con la finalidad de preservar, proteger y garantizar la dignidad humana en todo su contexto, proporcionando calidad de vida a sus habitantes, en base a la vigencia de los derechos humanos, el estado social de derecho, y el derecho internacional" (Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, 2008: 98).	"El enfoque integral hace referencia al sentido de un sistema integrado de seguridad, que abarca todos los ámbitos del ser humano y del estado, sin dejar nada al azar. Tiene que ver con la integración de todas las esferas de la seguridad, las mismas que se complementan y se integran en un solo sistema, el sistema de seguridad pública y del estado. Allí encontramos la seguridad internacional, la seguridad interna, la defensa nacional, la seguridad económica, la soberanía alimentaria, la seguridad ambiental, entre otras. La seguridad con enfoque integral, es la condición que tiene por finalidad garantizar y proteger los derechos humanos y las libertades de ecuatorianas y ecuatorianos, la gobernabilidad, la aplicación de la justicia, el ejercicio de la democracia, la solidaridad, la reducción de vulnerabilidades, la prevención, protección, respuesta y remediación ante riesgos y amenazas. (…) este nuevo enfoque sitúa al ser humano como eje principal y transversal, incorporando a la ciudadanía como actor protagónico de los procesos de seguridad individual y colectiva" (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2011: 14).	"El Ecuador (…) en la visión de la seguridad, plantea la seguridad integral como un sistema fundamentado en la ley de seguridad pública y del estado, y que se orienta a la consecución del buen vivir a través de la integración de todas las dimensiones del ser humano, la naturaleza y el estado. La seguridad integral tiene por finalidad garantizar y proteger los derechos humanos y las libertades de las y los ciudadanos para contribuir a su calidad de vida en defensa de las soberanías territorial, alimentaria, económica y energética" (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2014: 24).
Instituciones	◆ Ministerios: • Gobierno y Policía, • de Relaciones Exteriores, • de Defensa Nacional, • de Justicia y Derechos Humanos. ◆ Secretarías: • Nacional Anticorrupción, • Técnica de Gestión de Riesgos, • Técnica de Plan Ecuador.	◆ Ministerios: • del Interior, • de Defensa Nacional, • de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, • de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. ◆ Secretarías nacionales • de Inteligencia, • de Gestión de Riesgos, • Secretaría Técnica Plan Ecuador.	◆ Ministerios: • Coordinador de Seguridad, • del Interior, • de Defensa Nacional, • de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, • de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. ◆ Secretarías: • de Inteligencia, • de Gestión de Riesgos. ◆ Servicio Integrado de Seguridad (ECU-911). ◆ Consejos ciudadanos sectoriales, ◆ Consejo Consultivo de Seguridad.

Continúa en la página siguiente

Año	2008	2011-2013	2014-2017
Instrumento	**Agenda nacional de seguridad interna y externa**	**Plan nacional de seguridad integral**	**Plan nacional de seguridad integral**
Ámbitos de acción esperados	◆ "Defensa territorial, defensa y protección de la seguridad del ser humano. ◆ El derecho a su calidad de vida y el fomento de los territorios de paz. ◆ Fortalecer la democracia, los procesos de cambio que impulsan los gobiernos transformadores que garantizan a sus mandantes mayor democracia, como el gobierno de la revolución ciudadana del Ecuador que se basa en la defensa de los derechos humanos, en una economía solidaria de productores y propietarios, de equidad y justicia, la protección del medio ambiente y de los recursos naturales en la vigencia de convenios internacionales. ◆ Hacer del principio incluyente, el eje estratégico para fomentar el respeto a las diversidades de género, etnia, interculturalidad, juventud entre otros aspectos estratégicos que conforman la nueva visión de seguridad integral. ◆ Impulsar la seguridad política que se basa en el respeto irrestricto al estado de derecho, la Constitución política de la República del Ecuador, la participación democrática, y la reingeniería de los sistemas políticos democráticos" (Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, 2008: 101).	◆ Justicia y seguridad ciudadana. ◆ Lucha contra las drogas. ◆ Seguridad vial. ◆ Relaciones internacionales y defensa • "(…) las Fuerzas Armadas planifican sus misiones y fortalecimiento en función del desarrollo de sus capacidades estratégicas para la defensa, focalizándose en la ejecución de tareas ligadas a la seguridad, defensa y desarrollo nacional" (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2011: 69). • "(…) priorización de una política multilateral en defensa de los intereses del país" (ídem). • Libre movilidad. • Convemar. • Establecimiento de límites marítimos con Perú. ◆ Justicia y desarrollo humano. ◆ Ambiental y gestión de riesgos. ◆ Científico y tecnológico. ◆ Democracia y gobernabilidad.	◆ Defensa y Relaciones Internacionales. ◆ Seguridad Ciudadana y Justicia. ◆ Gestión de riesgos y ambiente. ◆ Soberanía tecnológica y ciencia aplicada a la seguridad. ◆ Inteligencia estratégica para el fortalecimiento democrático.

Fuente: Elaboración propia.

Esta breve comparación del Plan nacional de seguridad integral en sus diferentes ediciones revela una evolución de la concepción de la integralidad, así como una complejización del entramado institucional que pasa a responsabilizarse de su implementación. Mientras en el sistema postransicional la concepción de seguridad tenía un origen militar, carente de insumos civiles, y cuyo desarrollo era responsabilidad castrense a pesar del cumplimiento de las formalidades democráticas que imponían tal responsabilidad a un presidente electo en algún proceso; el que se

propone progresivamente desde 2008 plantea un concepto fundamentalmente político, con la responsabilidad de su definición en la centralidad de la decisión presidencial, y con una serie de instituciones, que cubren un amplísimo rango de sectores, encargadas de su implementación, pero también de generar insumos que permitan pulir la manera como se concibe la integralidad.

El problema con ello, sin embargo, está nuevamente en la Constitución, y en este caso el asunto ya no es su laconismo en la mención de existencia de un concepto complejo, sino la abundancia de adjetivaciones sobre la seguridad. En catorce[19] ocasiones se establece algún "tipo" de seguridad, cuya definición tendría que desarrollarse en un cuerpo legal posterior (tabla 2), y doce de ellas se relacionan directamente con la preocupación conceptual que guía a este documento, todas suponen instituciones, obligaciones, y acciones por parte de organizaciones encargadas de su mantenimiento. Pero, sobre todo, tales adjetivaciones las relacionan con alguna de las maneras como se construirá la seguridad, las implicaciones y expectativas que se trazan sobre estos, y los ámbitos decisorios que debería cubrir

Tabla 2. Menciones a la seguridad en la Constitución ecuatoriana de 2008

Artículo	Denominación	Contexto
3. #8.	Seguridad integral	La única mención que se hace de ella. Se la enmarca en condiciones de sociedad democrática, por lo que deja implícitas las nociones de comunidad, ciudadanía y garantías ante el estado.
44./ 66. #14/ 83. #4/ 92./ 163./ 326 #5./ 366.	Seguridad (en el sentido individual)	En la acepción de garantía de derechos, y las responsabilidades que existen desde el estado frente a la ciudadanía.
82.	Seguridad jurídica	Responsabilidad estatal en mantener reglas y procedimientos.
405.	Seguridad nacional	Probablemente concebida en el sentido de protección de los elementos que conforman a la nación: población, idioma, cultura, etcétera.
129. #1/ 165. #4.	Seguridad del estado	Gira en torno a la estatalidad y la protección a sus instituciones.
147. #17.	Seguridad pública	En relación con aquellos bienes que son de común provisión para todos los que se asientan en un estado.
163.	Seguridad ciudadana	Preocupada por la garantía de derechos del individuo.
391.	Seguridad de la población	Igualmente, se enfoca en la garantía de derechos, en este caso del conjunto.
340./ 393.	Seguridad humana	Derivada de la concepción desarrollada por la ONU.
262.	Seguridad alimentaria	Enfocada en la garantía de los medios alimentarios para el individuo.
281 #9/ 401.	Bioseguridad	Gira sobre la responsabilidad del estado en torno a la pureza de productos naturales.
302 #2./ 309	Seguridad financiera	Garantía del estado frente a los flujos de recursos financieros.
202.	Seguridad*	En el sentido de su provisión por parte del personal de rehabilitación social.
3. #1./ 32./ 34./ 45./ 49./ 66.#2/ 83. #15/ 261./ 292./ 326. #15/ 333./ 340./ 360./ 367./ 368./ 370./ 371./ 372./ 373.	Seguridad social	Concebida en su dimensión tradicional, enfatiza particularmente en normar su aplicación, así como garantizar los derechos que derivan de esta.

* Se debe destacar que esta acepción de seguridad, si bien no está adjetivada en la Constitución, su contexto lleva a entender que refiere a las responsabilidades del estado frente a los trabajadores del sistema de rehabilitación, para garantizarlos ante potenciales riesgos derivados de su trabajo.

el estado para atenderlos. Tal complejidad conceptual demanda afinar los criterios de clasificación para aproximarse a ellos, pero, sobre todo, los que guiarán su implementación.

Como se observa, los ámbitos en torno a los que se ha desarrollado el concepto de la seguridad son múltiples, con un rango de responsabilidades sumamente amplio y que implica obligaciones para múltiples instituciones del estado. A partir de esta interacción entre actores y conceptos se podría comenzar a configurar el sentido de la seguridad integral. El Plan nacional de seguridad integral resume tal avance, en este caso, con un mayor grado de concreción del que se había observado previamente:

> Si la seguridad nacional se orientó a garantizar la supervivencia del estado, la defensa de su soberanía, integridad territorial e intereses nacionales (expresados en términos de poder tanto ofensivo como disuasivo), la seguridad integral, en ruptura con la visión tradicional, centra su razón de ser en el ser humano y la naturaleza.
>
> Ahora, con la concepción integral, se amplía el espectro de la seguridad, abarcando tres objetos de referencia: lo estadocéntrico (estado), lo antropocéntrico (el ser humano), y lo biocéntrico (la naturaleza) (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2014).

3. Algunos replanteamientos

Como se ve, el concepto de seguridad integral ha evolucionado en consonancia con una serie de transformaciones en el ámbito de las instituciones del estado. Tales avances, sin embargo, han sido insuficientes frente a las tensiones que derivan de la coyuntura. La seguridad debe reformularse constantemente sobre la base de las amenazas afrontadas por el estado, pero también considerando los cambios que se verifican en la operación de las instituciones. Cabe añadir aquí una breve nota sobre las reformas introducidas en el sector seguridad, que no afectan el concepto de seguridad integral pero que sí implican dar responsabilidades a los actores para su aplicación.

La nueva presión que debe enfrentar el estado a consecuencia del dinamismo de las organizaciones criminales internacionales forzó a reconsiderar la estricta delimitación que hacía la Constitución en torno a las responsabilidades de fuerzas armadas y policía. Ello llevó a tomar una medida urgente, de inciertos límites jurídicos: una resolución judicial de 2010 que permitió utilizar a miembros de las fuerzas armadas en acciones conjuntas con la policía, con el argumento de la responsabilidad del estado frente a la vida de los ciudadanos. Ello supuso el inicio de un amplio diálogo sobre la manera como estos límites se habían pensado, más aun teniendo en cuenta que el anterior marco constitucional y legal permitía acciones conjuntas entre las dos instituciones. En 2014 se han introducido tres elementos que pretenden recuperar esta posibilidad, y proveerla de un resguardo jurídico suficientemente amplio.

En primer lugar, y desde una perspectiva más bien conceptual y operativa, el Plan nacional de seguridad integral refleja cómo se relacionan las instituciones responsables de garantizar la seguridad en la perspectiva integral, apuntando a los roles de las funciones del estado y a las interacciones entre los miembros de las diversas instituciones. Más allá de la planificación, seguía habiendo un vacío legal en torno a la interacción militar-policial para el desarrollo de acciones frente a la ciudadanía. Por tal motivo, y en segundo lugar, en mayo de 2014 se aprobaron reformas puntuales a la ley de seguridad pública y del estado, que abrieron la posibilidad del uso de fuerzas armadas, de manera complementaria, para operaciones de competencia de la Policía Nacional, y que fortalecen los elementos de articulación interinstitucional en los niveles operativos y político-estratégicos. Finalmente, a la Asamblea Nacional se presentó una propuesta de enmiendas constitucionales que, en lo que refiere a este texto, se enfocan en el artículo 158, estableciendo un nuevo articulado que rezaría: "Artículo. 158. Las fuerzas armadas tienen como

misión fundamental la defensa de la soberanía e integridad *nacional*, y, complementariamente, *apoyar en la seguridad integral del estado*, de conformidad con la ley" (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 2014)[20].

De estos elementos surgen dos observaciones. La primera es que el orden en que se los introdujo ha ido a contramano de la lógica jurídica, pues se ha pasado de la planificación a lo legal y de allí a lo constitucional, todavía pendiente de aprobación por lo menos hasta 2015, lo que implica que desde 2010 existen actuaciones en un delgado filo de legalidad. Ello muestra que las demandas coyunturales han superado la capacidad institucional de transformarse, y es sintomático además de la vertiginosa velocidad en que las amenazas a la seguridad se transforman y la siempre deficitaria capacidad del estado para reformular su estructura con miras a actuar.

La segunda observación va en el sentido de la necesidad de seguir aportando a la construcción del concepto de "lo integral". Síntoma de ello son los dos elementos que se resaltan en la propuesta de enmienda. Al plantearse la integridad ya no en términos territoriales, como lo establece el actual artículo 158, sino nacionales, remite inmediatamente al amplísimo concepto de nación y al problema de cómo preservarla. Por otra parte, el apoyo castrense a la seguridad integral supone una responsabilidad amplia que probablemente giraría en torno a las doce menciones detalladas, lo cual implicaría garantizar mecanismos de intervención para cada uno de ellos.

4. Algunas ideas finales

El debate permanece abierto y por eso este documento no presenta conclusiones, sino un breve sumario de algunas de las ideas expuestas. Lo primero por resaltar, mencionado además continuamente en cualquier documento sobre relaciones internacionales y seguridad, es que las dimensiones de la seguridad cambian continuamente y ellas ejercen fuertes presiones sobre los estados que deben maximizar su capacidad para responder ante amenazas cambiantes y organizaciones ilegales sumamente flexibles. Se ha mostrado cómo la coyuntura ha forzado, en este caso, a que el estado ecuatoriano reformule sus acciones a contramano de una estricta lógica jurídica y constitucional. Ello nos lleva a la segunda consideración. Las dinámicas de relación entre las instituciones que forman parte de un estado afectan las premisas de acción y los ámbitos de intervención que adoptarán. A conceptos más amplios se incrementan las posibilidades de agregar elementos a sus definiciones, lo cual supone un riesgo potencial, pues la "totalidad" de un concepto puede implicar garantizar también la intervención de una institución en la "totalidad" de sectores en un sistema. En ese sentido, es fundamental trabajar en torno a los conceptos que se utilizan para guiar la política pública y, por tanto, la discusión para la construcción paulatina pero contundente de los mismos, y la mirada prospectiva en torno a sus implicaciones potenciales se convierte en una garantía fundamental para el funcionamiento democrático del sistema de seguridad.

En esta valoración se debe considerar, también, la naturaleza de las instituciones. Cómo se construyen y las formas de actuar que adoptan, regularizan y normalizan. Se observó el tipo de vinculación entre sistemas políticos, decisiones institucionales y las trayectorias seguidas por su historia; su huella hace que los marcos de acción tiendan a acomodarse a ellas, perpetuándolos, pero también los de reflexión. La introducción de reformas sobre tales operaciones es un hecho complejo que debe enfrentar el conservadurismo de las instituciones estatales, existente por naturaleza, no por una razón coyuntural, y las necesidades de dar respuestas urgentes a situaciones de tensión muy fuertes en las relaciones sociedad-estado.

En el caso del Ecuador y su manera de afrontar la seguridad, se puede hablar de una línea de transformación institucional fruto de una reorganización del sistema político, en el que la mayoría de los actores partidistas tradicionales fueron sustituidos. Ello implicó la recomposición de las

tensiones y, por tanto, demandó la redefinición de los ámbitos de acción institucional militar, suprimiendo la "protección" sobre la democracia. En consecuencia, la política pública se ha dirigido a fortalecer la garantía de derechos de los ciudadanos frente a las amenazas que pudieran enfrentar. Las transformaciones que se asume han tenido lugar en estas instituciones son recientes, y aun cuando la evidencia actual permitiría responder afirmativamente a la cuestión de la transformación, manteniendo coherencia con la visión provista por el institucionalismo histórico, lleva a pensar en la necesidad de hacer esta evaluación en un periodo de tiempo mayor. En otras palabras, ha transcurrido muy poco tiempo para aseverar una transformación institucional efectiva en las relaciones ejecutivo-partidos políticos en el legislativo-fuerzas armadas, aun si la evidencia nos acerca a una respuesta positiva.

Existen todavía dos grandes retos. El primero tiene que ver con la manera en que se ha elaborado el concepto guía para el sistema de seguridad en el país. La amplitud y límites difusos asignados al sentido de lo "integral" llevan a pensar en el riesgo de utilizarlo para ampliar exageradamente el ámbito de intervención de las instituciones encargadas de la seguridad. Esta preocupación era muy acuciante con las primeras construcciones sobre la seguridad integral, pues como se vio esta era tautológica y dejaba de lado la discusión sobre su extensión e implicaciones. Ha habido sin embargo una evolución conceptual que ha permitido delimitar el campo de intervención y ha dotado de mayor sustancia a la mera mención de la integralidad. Los ámbitos de la seguridad son, de todas maneras, múltiples, y la Constitución es prolífica en sus menciones. Al hacer una lectura que interconecte sus elementos, se podría interpretar que las doce menciones de seguridad suponen tantos ámbitos de intervención directa de las fuerzas armadas. Es importante anotar, sin embargo, el rol de racionalización que deriva del Plan nacional de seguridad integral, y las capacidades de coordinación que tiene el Ministerio Coordinador de la Seguridad.

Pero este es, justamente, el segundo y, probablemente, principal reto: lograr la coordinación entre instituciones que solo eventualmente habían operado de manera conjunta demanda una importante dosis de autoridad política y de capacidad para entender las lógicas institucionales que trazan las vías de acción habitual en cada caso. Sobre este reto no se pueden adelantar perspectivas, ya que las acciones iniciaron solamente en 2010 bajo un marco legal todavía confuso, por lo que se deberá esperar a observar las consecuencias que surjan tras la aprobación de las enmiendas constitucionales, con lo que el sistema estaría completamente resguardado en lo jurídico y otorgaría capacidades plenas de coordinación a la institución encargada de tal función.

Sin embargo, no resta sentarse a esperar. Es fundamental comprender las estructuras institucionales, sus trayectorias históricas, ubicar los nodos críticos en las relaciones de estas con otras y, finalmente analizar los mecanismos idóneos para destrabarlos.

Referencias

Alcántara Sáez, M. y F. Freidenberg. 2001. "Los partidos políticos en América Latina". *América Latina Hoy*. 27.

Aristóteles. 2004. *Política*. Mestas Ediciones. Madrid.

Asamblea Constituyente. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Asamblea Constituyente. Montecristi.

Asamblea Nacional de la República del Ecuador. 2014. Slide Share. Consultado el 14 de septiembre de 2014. http://es.slideshare.net/ElChuroComunicacion/enmiendas-cnst

Bethell, L. (ed.). 1997. *Historia de América Latina. Política y sociedad desde 1930*. Vol. 12. Crítica. Barcelona.

Bustamante, F. 1986. "Los paradigmas en el estudio del militarismo en América Latina". *Documento de trabajo*. 320.

Conaghan, C. 1996. "A deficit of Democratic Authenticity: Political Linkage and the Public in Andean

Polities". *Studies in Comparative International Development*. 31 (3).

Consejo Supremo de Gobierno. 1979. *Constitución política de la República del Ecuador*. Consejo Supremo de Gobierno. Quito.

Coppedge, M. 1997. "A classification of Latin American political parties". *Working Paper*. 244.

Córdova, F. 26 de marzo de 2013. "Ponencia señor Viceministro del Interior". s. d.

Easton, D. 1982. *Esquema para el análisis político.* Amorrortu Editores. Buenos Aires.

Espinosa, M. F. 20 de marzo de 2013. "Ponencia señora ministra de Defensa".

Fitch, S. 1998. *The Armed Forces and Democracy in Latin America.* The John's Hopkins University Press. Baltimore.

Freidenberg, F. 2003. "Ecuador". En M. Alcántara y F. Freidenberg (eds.). *Partidos políticos en América Latina.* IFE-Fondo de Cultura Económica. México.

----------. 2006. "Izquierda vs. derecha. Polarización ideológica y competencia en el sistema de partidos ecuatoriano". *Política y gobierno*. XIII (2).

Gómez, V. 2002. "Reflexiones sobre la seguridad nacional y la política exterior". En A. Bonilla (ed.). *Orfeo en el infierno. Una agenda de política exterior ecuatoriana*. Flacso. Quito.

Hall, P. 2010. "Historical institutionalism in rationalist and sociological perspective". En J. Mahoney y K. Thelen (eds.). *Explaining institutional change. Ambiguity, agency and power.* Cambridge University Press. Nueva York.

Hall, P. y R. Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies*. 44 (5).

Harriss, J. 2005. "Institutions, politics and culture: A case for "old" institutionalism in the study of historical change". En A. Wimmer y R. Kössler (eds.). *Understanding Change Models. Methodologies and Metaphors*. Palgrave Macmillan. Nueva York.

Huntington, S. 1995. *El soldado y el Estado.* Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.

Immergut, E. M. 2005. "Historical-Institutionalism in Political Science and the Problem of Change". En A. Wimmer y R. Kössler (eds.). *Understanding Change. Models, Methodologies and Metaphors*. Palgrave Macmillan. Nueva York.

Leal Buitrago, F. 2002. *La seguridad nacional a la deriva. Del frente nacional a la posguerra fría.* Alfaomega Grupo Editor. México.

Legislatina. s.f. *Observatorio del poder legislativo en América Latina.* Consultado el 24 de noviembre de 2013. http://americo.usal.es/oir/legislatina/ecuador.htm#Elecciones_a_Diputados_Provinciales_(1992-1996).

Ley de seguridad pública y del Estado. 2009. Registro Oficial. Quito. Suplemento 35 de 28-sep-2009.

Lipset, S. M. 2001. "Cleavages, Parties and Democracy". En L. Karvonen y S. Kuhne (eds.). *Party system and voter alignments revisited.* Routledge. Londres.

Loveman, B. 1999. *For La Patria. Politics and Armed Forces in Latin America.* Scholarly Resources. Wilmington.

----------. 1994. ""Protected democracies" and military guardianship: Political transitions in Latin America, 1979-1983". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Autumn.

Luhman, N. 2013. *Introduction to systems theory.* Polity Press. Malden.

Mahoney, J. y K. Thelen, K. 2010. "A theory of gradual institutional change". En J. Mahoney y K. Thelen (eds.). *Explaining institutional change. Ambiguity, agency and power.* Cambridge University Press. Nueva York.

Mainwaring, S. 1989. *Transitions to democracy and democratic consolidation: Theoretical and comparative issues.* The Helen Kellogg Institute for International Relations. Notre Dame.

Martínez Larrachea, E. 2009. "Complejos de seguridad e integración: perspectivas convergentes sobre seguridad y defensa en América del Sur". En G. Jaramillo (ed.). *Relaciones internacionales: los nuevos horizontes*. Flacso. Quito.

Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa. 2008. *Agenda nacional de seguridad interna y externa.* Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa. Quito.

Ministerio Coordinador de Seguridad. 2014. *Plan nacional de seguridad integral*. Ministerio Coordinador de Seguridad. Quito.

----------. 2011. *Plan nacional de seguridad integral.* Ministerio Coordinador de Seguridad. Quito.

Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador. 2 de septiembre de 2005. ISN ETH Zurich. Consultado el 23 de agosto de 2014 de *Ecuador: libro blanco.* http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?id=157074

----------. 1 de diciembre de 2002. *Libro blanco de la defensa nacional* . Consultado el 23 de agosto de 2014 de Resdal. Red de Seguridad y Defensa de América Latina. http://www.resdal.org/Archivo/d00001a4.htm

North, D. 1991. "Institutions". *The Journal of Economic Perspectives*. 1 (1).

O'Donnell, G. 2008. "Tensiones en el estado burocrático-autoritario y la cuestión de la democracia". En G. O'Donnell. *Catacumbas*. Prometeo Libros. Buenos Aires.

Ostrom, E. 2005. *Understanding institutional diversity.* Princeton University Press. Princeton.

Pachano, S. s. f. *El proceso electoral de Ecuador.* Consultado el 24 de novbiembre de 2013 de Flacso. http://www.flacso.org.ec/docs/proelec.pdf

Peters, G. 2012. *Institutional theory in political science. The new institutionalism.* The Continuum International Publishing Group. Nueva York.

Rouquié, A. 1982. *L'État militaire en Amerique Latine.* Éditions du Seuil. París.

Sanders, E. 2006. "Historical institutionalism". En R. Rhodes, S. Binder y B. A. Rockman (eds.). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford University Press. Oxford.

Sartori, G. 2000. *Partidos y sistemas de partidos.* Alianza Editorial. Madrid.

Stepan, A. 1988. *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone.* Princeton University Press. Princeton.

Thelen, K. 1999. "Historical institutionalism in comparative politics". *Annual Review of Political Science*. 2.

Tribunal Supremo Electoral. 2006. *Resultados elecciones para diputados provinciales y nacionales.* Consultado el 11 de septiembre de 2007 de Tribunal Supremo Electoral. www.tse.gov.ec

Varas, A. 1991. "Las relaciones civil-militares en la democracia". En D. Kruijt y E. Torres Rivas (eds.). *América Latina, militares y sociedad.* Flacso. San José.

Verdesoto, L. y G. Ardaya. 2010. "La estabilidad de la democracia y la democratización del estado en el Ecuador". En *Transiciones y rupturas. El Ecuador en la segunda mitad del siglo XX*. Flacso-Ministerio de Cultura. Quito.

Weber, M. 1964. *Historia económica general.* Fondo de Cultura Económica. México.

Notas

1 "Institutions are the humanly devised constraints that structure political, economic and social interaction (…) throughout history, institutions have been devised by human beings to create order and reduce uncertainty in exchange (…). They evolve incrementally, connecting the past with the present and the future; history in consequence is largely a story of institutional evolution in which the historical performance of economies can only be understood as a part of a sequential story".

2 En torno al mismo se pueden revisar los trabajos de Peters (2012), Mahoney y Thelen, (2010), Hall (2010), Immergut (2005), y los clásicos de Hall y Taylor (1996) y Thelen (1999). En todos ellos, y con sus énfasis particulares, se plantea al IH como una vertiente de análisis institucional que pretende considerar a las decisiones individuales y a las constricciones derivadas de la historia como elementos que inciden sobre la creación de las instituciones y que limitan sus transformaciones. Desde tal visión, el estudio de las transformaciones institucionales debe hacerse considerando temporalidades extensas, de manera que sobre la base del estudio de sus regularidades se puedan apreciar también aquellos nodos críticos para la permanencia de ciertas acciones de las instituciones. El primer postulado, en definitiva, es que la historia moldea las dinámicas de funcionamiento institucional. El IH concede predominancia a la noción de continuidad sobre la de cambio (*path dependency)*. Este último se considera que ocurre en "coyunturas críticas" para el sistema, situaciones que generan tensiones en las estructuras institucionales y que obligan a su transformación.

3 La definición de historia adoptada aquí es simple. Los hechos que ocurren en el contexto político y social, que son los que importan para los efectos de este documento, marcan ciertos lími-

tes en el relacionamiento entre individuos, bajo la forma de construcciones simbólicas y de convenciones sociales, políticas, económicas, etc.

4 Entendidas como aquellos hechos particulares que amenazan con alterar las convenciones logradas en un determinado lapso.

5 La referencia es a las crisis en la relación ejecutivo-legislativo, que en los años citados dieron como resultado la renuncia de un vicepresidente, la destitución, en medio de amplias movilizaciones sociales, de tres presidentes electos popularmente, el debilitamiento de los partidos como mecanismos de representación y el recurso a las Fuerzas Armadas como institución clave para resolver los conflictos del sistema político. A tal contexto político se suma la desestabilización del sistema financiero y bancario, cuyas consecuencias sociales se observan en la migración masiva y el aumento en los indicadores de pobreza, pero también en la deslegitimación profunda de los actores políticos tradicionales y en la desconfianza en la eficacia del sistema político y sus instituciones.

6 Una muestra de ello se ubica en el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), institución creada en 1972 con el fin de formar los cuadros que se encargarían de ocupar posiciones técnicas y políticas de alta decisión en el estado, que hasta 2008 mantuvo vigente un programa de maestría en seguridad y desarrollo, y cuya revista académica, publicada igualmente hasta 2008, se titulaba *Temas sobre seguridad y desarrollo*.

7 La ley de seguridad nacional, promulgada en 1979, en preparación de la transición a la democracia, establecía que: "Artículo 6°. En el ejercicio de las funciones relativas a seguridad nacional, el presidente de la República contará con el asesoramiento y colaboración directa del Consejo de Seguridad Nacional y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, como organismos de planificación y de ejecución".

No obstante lo enunciado, y la estructura nominalmente de mayoría civil (artículo 9°), el conocimiento teórico y aplicado de los asuntos de la seguridad nacional residió fundamentalmente en manos militares, que se nutrían de un sistema en capacidad permanente de generar insumos de reflexión para el sector. Tal sistema lo conformaba la Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional (Cosena) como órgano rector, y la Dirección Nacional de Movilización, la Dirección Nacional de Defensa Civil, la Dirección Nacional de Inteligencia y el Instituto de Altos Estudios Nacionales, como instancias operativas, que generaban los insumos necesarios para la producción del "Concepto estratégico de seguridad nacional", documento que contenía, *grosso modo*, la política pública de seguridad nacional.

8 La bibliografía sobre este periodo de crisis es extensa, no obstante, un ágil y detallado análisis de las tensiones que en él se evidencian se puede encontrar en Burbano de Lara (coord.), 2010.

9 Tales formalidades, además, se pueden cuestionar. En 1997, el juicio político al presidente concluye con un dictamen psiquiátrico redactado por el mismo legislativo, y crea una categoría constitucionalmente inexistente para impedir la asunción de la vicepresidenta. En 2005 se aduce el abandono de funciones de un presidente que al mismo tiempo estaba aún en el palacio de gobierno. Estos "tecnicismos" jurídicos permiten que los sucesores de tales personajes tengan una dependencia profunda de la legitimidad que les pueda brindar el legislativo, que fue, en todos los casos, el origen del bloqueo.

10 Aquí solo se puede añadir que el alto reconocimiento de las Fuerzas Armadas por parte de la población, y de allí su legitimidad, viene en buena medida de su origen popular, especialmente en la fuerza terrestre, y de las acciones de apoyo al desarrollo ejecutadas. Esto le ha valido tradicionalmente a las Fuerzas Armadas una relación sumamente cercana a los sectores más populares del país, que ven en esta institución un baluarte de la preservación de la patria.

11 Entendida básicamente como el grupo de conocimientos especializados que hacen que un militar sea justamente un militar. Ello implica dejar de lado la operación en ámbitos ajenos a tal ámbito de especialización, como por ejemplo administrar industrias o intervenir en política (Fitch, 1998; Huntington, 1995).

12 En el sentido de la ubicación de la mejor manera posible para la consecución de un fin.

13 Siguiendo a Easton (1982), los sistemas se pueden comprender al ubicar interacciones entre los actores que los conforman, y cómo estos se influencian entre sí, al mismo sistema y al entorno.

14 Su importancia, que *a priori* parecería asignada arbitrariamente, se da por el tipo e intensidad de interacciones entre ellos. El tipo refiere al carácter específico de las interacciones en relación con el asunto analizado, en este caso la seguridad nacional, lo que implica que todas las que no refieran directamente al asunto quedan excluidas, mientras que la intensidad refiere a la cantidad de elementos en interacción en un periodo de tiempo dado.

15 La naturaleza tentativa del verbo "percibir" permite un enunciado coherente con un problema derivado de la aproximación teórica utilizada. En coherencia con la perspectiva del institucionalismo histórico, la evolución de las instituciones, así como sus transformaciones, se puede evaluar sobre la base de extensos periodos de tiempo, de manera que se puedan establecer con certeza las coyunturas críticas que implican transformación efectiva, o, las situaciones de "equilibrio puntuado", en las que ciertos cambios en las instituciones no suponen la alteración de la dependencia del camino trazado para ellas (Immergut, 2005).

16 En este gráfico se consideran únicamente los partidos que dentro de la clasificación de Sartori, son "relevantes". Para definirlos, por oposición, Sartori mantiene que los partidos irrelevantes son aquellos "(...) que no tienen: 1) posibilidades de coalición ni 2) posibilidades de chantaje" (Sartori, 2000: 155).

17 El único contencioso ocurrido hasta tal fecha estuvo en las fumigaciones con glifosato que Colombia realizaba periódicamente y que afectaban a las poblaciones ubicadas dentro de la franja fronteriza. Desde 2007 se lograron acuerdos que significaron una atención más sustancial a las demandas ecuatorianas al respecto.

18 La ley de seguridad pública y del estado, promulgada en 2009, ya utiliza el término "seguridad integral", sin embargo, como se ve más adelante, su utilización asemeja más a una muletilla que a un criterio dotado de contenidos concretos. Este problema se trasladará a instrumentos de política pública, como el Plan nacional de seguridad integral, y a las agendas políticas sectoriales publicadas entre 2008 y 2013.

19 La única que no es relevante para este análisis es la de la seguridad social, puesto que comporta otros fines, actores y contexto de aplicación.

20 Los *énfasis* son propios.

Las nuevas políticas de justicia, seguridad pública y convivencia en El Salvador, 2014-2019

Óscar A. Fernández O.*

Presentación

El planeta vive en la incertidumbre, marcada por la vulnerabilidad, el miedo y la incapacidad de establecer relaciones basadas en la confianza, que permitan comprender al mundo. Incertidumbre que, al mismo tiempo, limita las posibilidades de definir vectores de transformación social y política en beneficio de las mayorías.

Los prototipos del concepto de seguridad se han venido elaborando desde hace décadas, ligados a formas tradicionales de control social como la represión y el castigo penal. En función de ello, y a partir del crecimiento de la sensación de inseguridad de la comunidad, que va de la mano con la mediatización inadecuada de los fenómenos de violencia, se desarrolló la idea de que la solución radicaba en el aumento del número de policías y de efectivos del ejército, y en el "endurecimiento" de las penas.

El uso expansivo y creciente del derecho penal como fórmula de contención de los problemas sociales está inmerso dentro del proceso general de cambio y transformación social que

* Edición de José Alberto Ramos. Las políticas presentadas fueron elaboradas y afinadas con el concurso de ciudadanos consultados por el Frente Farabundo Martí por la Liberación Nacional (FMLN) para la elaboración del programa de gobierno, a quienes agradezco sus aportes en la elaboración de las políticas públicas de justicia, seguridad pública y convivencia.

Agradezco especialmente a quienes trabajaron en su perfeccionamiento, bajo la conducción del ministro de Justicia y Seguridad Pública, Benito Lara Fernández, en especial a los asesores ministeriales Ana Xochitl Marchelli y Edgardo Amaya.

Debo destacar además el aporte del Instituto Universitario de Opinión Pública (Iudop) de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA); de la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (Fespad); y de catedráticos de la Universidad de El Salvador y de otras, que participaron en la discusión de los asuntos expuestos en el Diálogo nacional del FMLN. Agradezco asimismo el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert.

Las reflexiones y aportes teóricos son del autor y resumen el debate mantenido desde hace algunos años con los sectores conservadores, para llegar a las conclusiones que se expresan en las políticas de justicia, seguridad pública y convivencia del gobierno del presidente de la República, Salvador Sánchez Cerén (2014-).

hoy afronta América Latina en su conjunto, por lo que es oportuno profundizar en el debate científico y político sobre el papel del derecho penal como apéndice o no de la seguridad pública.

Contrarrestar la propuesta que sobre el papel inquisitivo del derecho penal han elaborado desde la especulación y el uso del temor social determinados sectores y conglomerados de intereses (empeñados en el aumento de las potestades represivas de los órganos encargados del control social y de un derecho penal cruento y represivo), solo puede hacerse desde la objetividad e integralidad que brinda la política criminal. En este ámbito concreto se debe fraguar la normativa que interrelacione los postulados garantistas emanados de la dogmática penal para con los principios que comporta el concepto democrático de seguridad, a fin de que el derecho penal y el sistema institucionalizado de control social respondan a criterios propios de una justicia equitativa, en todos los ámbitos.

Es necesario sustituir el punto de vista que únicamente utiliza la represión para pensar en la seguridad de los ciudadanos, y rechazar la lógica con la que hasta el momento la han comprendido varios sectores sociales y políticos.

El análisis del problema de la violencia delictiva e institucional desde la óptica de los derechos y la igualdad demanda el reconocimiento de que, además de afectar las potestades de los ciudadanos, involucran cuestiones básicas de la convivencia social y de la confianza de las personas en las instituciones. Es preciso que los objetivos y las propuestas sean consistentes con esta descripción y no la restrinjan a una mera declaración de principios.

Una mirada sociopolítica de la violencia debe reparar en que las conductas delictivas no son solo conductas individuales, sino también en los escenarios sociales, que convierten a la violencia en un problema social.

Desde su origen democrático y popular, el actual gobierno de El Salvador parte de que la seguridad de las personas está por encima de cualquier justificación a la razón de estado, elevando al primer plano la protección y garantía para el ejercicio efectivo de todos los derechos y el cumplimiento de sus obligaciones como personas y colectividad.

Este documento presenta el enfoque con el que el gobierno del presidente Sánchez orienta el tratamiento de la complejidad del asunto. El artículo abre con los antecedentes del contexto en el que se formula esta política, para establecer luego el marco normativo o legal que da facultad y rectoría en la materia. A continuación se expone un marco doctrinario conceptual que establece los principales conceptos y categorías que lo inspiran, y sigue con los principios que guían la formulación de los contenidos.

Finalmente, expone las principales estrategias de trabajo que deberían ser adoptadas por el Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, como la constitución del sistema nacional de seguridad ciudadana, bajo la cual se agrupan el resto de estrategias, ordenadas de acuerdo con su campo de intervención.

Introducción

Las políticas de seguridad impulsadas desde el gobierno del FMLN parten de una premisa simple pero de alcance profundo: *la seguridad* tiene como centro medular, tanto en su razón de ser como en su finalidad, a la persona humana, y está marcada por la protección y el respeto irrestricto de los individuos. De este modo, todo análisis en torno al asunto debe considerar necesariamente esta afirmación como punto de referencia.

Los ciudadanos participan en la vida colectiva con la garantía de que sus derechos y libertades serán respetados y protegidos por las autoridades. Asimismo, la seguridad, como una tarea de la sociedad en su conjunto, los incluye, y ellos, al ser parte de un proyecto social común, se sienten comprometidos a contribuir en el desarrollo de acciones que miren al interés general.

No obstante, el asunto está dotado de cierta complejidad, porque afecta a los individuos en un doble sentido: son los principales destinatarios de la tutela del estado y, al mismo tiempo, son el objeto de la sanción penal en caso de cometer acciones contrarias a la ley.

Los desafíos radican en el cómo elaborar y ejecutar políticas que amparen y respondan oportunamente a las personas, sin vulnerar con ello las garantías esenciales de los individuos tutelados y de los demás miembros del grupo social.

La democracia participativa contemporánea exige conciliar los valores de orden y seguridad pública con el ejercicio de los derechos y de las libertades fundamentales. Partimos de que todas las personas pueden ejercer sus derechos libremente, y que tales derechos y libertades no pueden ejercerse arbitrariamente, sino que deben conciliarse con los derechos y las libertades de los demás, y con las normas, bienes y valores superiores del ordenamiento jurídico interno e internacional.

En democracia, los derechos y libertades solo pueden ser ejercidos en plenitud en un contexto de confianza y tranquilidad social, fundado en el respeto pleno al estado y a la justicia, configurándose así el respeto a la seguridad, ese conjunto de garantías que debe otorgar el estado a los ciudadanos para el libre ejercicio de sus derechos. La profundización del régimen democrático está enlazada con los valores primarios de seguridad y orden. Si logramos constituir sociedades con paz social, con pleno respeto a las garantías esenciales, la democracia se legitimará más y la ciudadanía dará un apoyo más decidido al modelo político.

Una democracia legitimada por políticas correctas de seguridad fortalece la capacidad de gobernar, y la reducción de las tasas de criminalidad y de la comisión de delitos lleva, a mediano plazo, al aumento de los índices de confianza con respecto al sistema político, reduciéndose los factores de riesgo político, económico y social.

Las políticas de seguridad solo son eficaces cuando cuentan con el apoyo ciudadano, cuando la ciudadanía considera que disminuyen el problema real y la percepción del fenómeno delincuencial. Es decir que sin un sostén ciudadano no hay medidas exitosas.

A lo anterior debemos agregar los nuevos desafíos que en esta área presenta el mundo globalizado, entre los que adquieren especial importancia nuevos tipos delictuales como los relacionados con la pornografía infantil, el tráfico de estupefacientes y armas, la trata de personas (nuevas formas de esclavismo), y otros. Además, las características de los sujetos y las organizaciones involucrados en estos delitos requieren nuevas formas de prevenirlos e investigarlos.

En este escenario, las policías deben garantizar a toda la población el libre ejercicio de los derechos y libertades. Este rol primordial se justifica por el aumento de la inseguridad ciudadana que afecta especialmente a algunos países de América Latina, en donde se ha convertido en uno de los principales problemas para la comunidad.

En Latinoamérica las expresiones más comunes de inseguridad se relacionan con delitos patrimoniales, homicidios motivados por causas comunes, violencia intrafamiliar, formas violentas de resolución de conflictos cotidianos, secuestros extorsivos, acciones de las maras, disputas por el control de sectores vinculados al narcotráfico y la microcomercialización de drogas, y abuso o violencia policial contra poblaciones catalogadas generalmente como sospechosas.

Las causas de la inseguridad son multifactoriales. La pobreza extrema, las situaciones de exclusión y marginación social, las desigualdades y escasas expectativas de superación son muy relevantes, y a ellas se suma la incapacidad de algunos estados de garantizar el acceso justo e igualitario a la justicia y a la seguridad, ya sea por la incapacidad de sus instituciones encargadas de ambos o por la adopción de políticas equivocadas.

En el contexto latinoamericano, la eficacia policial para enfrentar estas realidades se ha vis-

to reducida por causas diversas, como la adopción de modelos teóricos obsoletos, la corrupción interna de las instituciones, los procesos erróneos de selección de personal y la falta de capacitación de acuerdo con las características de la sociedad donde deben ejercer sus funciones. Además de la mantención de prácticas violentas y abusivas en contra de la población, la especialización insuficiente y la falta de recursos suficientes.

Todo lo anterior lleva a considerar como prioritaria una política de seguridad que busque transformar las instituciones policiales, permitiendo su apertura a la ciudadanía, mayores niveles de transparencia y la adopción de las medidas necesarias para un accionar eficiente, como la capacitación y educación de sus efectivos, su justa distribución geográfica, la promoción de sistemas de inteligencia criminal, entre otras. Estas policías deben ordenarse de acuerdo con un doble rol: uno preventivo de actos delictivos y atentatorios contra la tranquilidad social; y otro de carácter investigativo frente la comisión de delitos, con miras a determinar los grados de participación y la responsabilidad de los involucrados.

No obstante, la complejidad que caracteriza el fenómeno delictivo, la gran preocupación pública generada por este problema y las demandas de una población cada vez más consciente de sus derechos, exigen un trabajo riguroso de evaluación de los procesos de transformación institucional, para dar respuesta a estos desafíos. En los últimos años se ha desarrollado un trabajo que hay que destacar para proyectar el contenido de las futuras políticas. Se trata de una estrategia que acerca los recursos policiales al ciudadano, con lo que se logra mayor legitimidad y reconocimiento del trabajo policial. El despliegue en las comunidades se está extendiendo y la estrategia de profundizar este viraje en cuanto al servicio policial es uno de los ejes principales en las políticas del gobierno.

Esta nueva caracterización y descripción del papel del estado en torno a la seguridad impulsa la innovación de las políticas públicas, e incluso de la actuación y organización policial hacia el servicio a la gente y la protección de sus derechos. Por tanto, la nueva política de seguridad se ordena bajo los siguientes ejes: una institucionalidad adecuada para la conducción de la política pública; información válida, oportuna, transparente y confiable para la toma de decisiones; la prevención de la actividad delictiva, interviniendo en las condiciones sociales o ambientales que permiten la disminución de la violencia y la ocurrencia de delitos, con una intervención integral del estado; la persecución y el control de las actividades ilícitas; la rehabilitación de los delincuentes; y, finalmente, el apoyo integral a las víctimas.

1. Fundamentos teóricos para la elaboración de políticas de seguridad ciudadana

La violencia social es un problema con manifestaciones dramáticas y consecuencias en la sociedad en su conjunto y en la vida cotidiana. La nuestra se ha convertido en una *civilización de la violencia,* y en la región en un problema endémico estructural.

Este fenómeno puede asumir el carácter de un estilo de vida o de una estrategia de sobrevivencia. Por ello, es inútil buscar una respuesta categórica al problema que plantea la violencia por medio de declaraciones políticas. Una reflexión seria sobre ella no puede separarse del contexto. La agudización del problema de la violencia social es difusa y se entiende:

1. Dentro del estilo de vida que genera el modelo de una sociedad de mercado neoliberal.
2. Como estrategia de sobrevivencia ante la implantación de una sociedad del tipo “orden caníbal”, fundamentada en el darwinismo social, que se expresa en las guerras entre grupos sociales, con una lógica tribal.
3. En un contexto en donde se aparta al estado, regulador histórico de las colectividades, y

se implanta la ley del mercado, basada en la preeminencia de la desigualdad.

4. Como guerras por el control de los recursos naturales.
5. Como mecanismo de control territorial del crimen organizado, para imponer su voluntad sobre la población y profundizar su influencia en los órganos del estado.

Hasta fines de los años ochenta, la mayor parte de las corrientes teóricas que trataban la violencia, si bien no coincidían sobre sus causas y sus posibles consecuencias, compartían implícitamente, desde cierto punto de vista, el supuesto evolucionista de que en las sociedades contemporáneas era un lastre de las relaciones tradicionales o premodernas (Lewis, 1968).

En general se sostenía que con el aumento de la racionalización de la vida social, para unos, o con una distribución equitativa de los bienes materiales, para otros, la violencia tendería a reducirse paulatinamente, desapareciendo como problema social relevante.

Solo las teorías sociológicas más conservadoras postulaban que era parte de la naturaleza humana y, por tanto, elemento constitutivo de toda relación social en cualquier tipo de sociedad (Hobbes, 2009: 1651). Esto condujo a que hasta inicios de este siglo los partidos progresistas y revolucionarios no incluyeran en su agenda los asuntos relacionados con la violencia, y a que solo los partidos más conservadores mantuvieran una prédica constante para aumentar la represión como única forma de resolver el problema.

Actualmente la situación es muy diferente. La violencia es una de las preocupaciones principales en la agenda de los partidos políticos, las ciencias sociales y los ciudadanos comunes. Investigaciones de opinión pública hechas periódicamente en países de todo el mundo indican que el sentimiento colectivo de miedo e inseguridad está en aumento (Adorno y Peralva, 2005). Paradójicamente se forma un consenso muy amplio contra cualquier tipo de violencia al tiempo que esta aumenta rápidamente en todos los ámbitos de la vida social.

Por otra parte, en los medios la violencia sufre una tratamiento mercantilista, creando una competencia que lleva a que las noticias sobre hechos violentos respondan más a la lógica propia del cuento, de modo que se presenta una imagen manipulada que dificulta la percepción adecuada del problema.

En algunos medios de comunicación los hechos violentos ocupan las primeras planas o tienen lugares destacados y una exposición prolongada. Además, grandes grupos televisivos crean y emiten novelas dedicadas a los narcotraficantes. Luego, esos mismos medios se rasgan las vestiduras por el aumento de la violencia, olvidándose quizá de lo demostrado por Albert Bandura (1986) hace varias décadas: que el aprendizaje puede producirse por observación o modelado, y que en este caso algunos medios de comunicación estarían contribuyendo al incremento de la violencia[1].

Por estas razones, para presentar sociológicamente el fenómeno de la violencia debemos plantearnos el problema desde nuevas perspectivas (Riella, 2001). Ordenaremos nuestras ideas al respecto explorando las relaciones entre el crecimiento de la violencia social y los procesos que caracterizan nuestra contemporaneidad: globalización, fragmentación social, nihilismo, consumismo, desindustrialización y pérdida de centralidad y soberanía del estado independiente.

Muchos expertos establecen la tipología de la desigualdad especialmente en la distribución del poder y la riqueza nacional, la cual se entiende como "violencia estructural"[2], ya que está vinculada a la estructura social del país. Un ejemplo de violencia estructural es un sistema en el que las mayorías son excluidas y explotadas, profundizando la desigualdad de todo tipo. Así, cuando la igualdad surge como valor político, la realidad de desigualdad se percibe como una violencia intolerable.

Los fallos resultado del funcionamiento del sistema actual, expresados crudamente en el au-

mento de la pobreza, la exclusión social y el desempleo, la explotación laboral, la crisis del sistema político, la baja calidad de educación, los altos índices de violencia, la policialización del estado, la baja capacidad de las instituciones públicas y la corrupción de los altos funcionarios y políticos, todos esos fallos se han convertido en campo fértil de un agudo conflicto social ascendente.

Ante este panorama, producto del legado de una de las oligarquías más intransigentes de América Latina, El Salvador enfrenta la disyuntiva de seguir el camino hacia la debacle o asumir el reto de estimular una transformación estructural, que finalmente logre cambiar las reglas del juego social, convirtiendo la violencia en un problema administrable.

En una perspectiva más amplia, la base de la estructura del agravamiento del conflicto social y el crimen es la imposición de un modelo político-económico que reduce las obligaciones del estado ante la sociedad e incrementa la discriminación entre los seres humanos.

El *Informe mundial sobre la violencia y la salud*[3], publicado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 2003, demuestra que las desigualdades económicas inciden sobre los niveles de violencia. En general, las tasas de homicidios en los países de renta media y baja triplican las de los países de renta alta. En el caso del continente americano, las tasas de homicidios son 4,2 veces más altas en los países de renta baja y mediana que en los de renta alta (véase la tabla 1).

Es claro que la tasa de homicidios en hombres es mucho más alta que en las mujeres, siendo en América 5,7 veces más alta. Es posible advertir también que las tasas más altas de homicidios están en hombres entre los quince y los veintinueve años de edad.

En la sociedad salvadoreña hay una necesidad sentida de seguridad y demanda de justicia equitativa, pero los políticos tradicionales seguían ofreciendo más de lo mismo: más severidad en las penas y más cárcel, a pesar del fracaso reiterado de estas medidas y de sus efectos en la lentitud y burocratización de la justicia. Si tenemos en cuenta que las políticas penales y de seguridad se elaboraban a conveniencia de las oligarquías económicas, el sistema penal parece una verdadera venganza de clase.

En este contexto, la consolidación del aparato policial respondía a la necesidad de reprimir el crimen y los conflictos sociales, derivada de un sistema criminológico oportunista que convirtió al estado en el verdugo social y a la Policía en su instrumento de castigo.

Actualmente se plantea más bien solucionar los conflictos por la vía del entendimiento y la justicia, en función de prevenir la comisión de delitos. Para lo cual es necesario rediseñar la Policía Nacional Civil (PNC) en función de estos objetivos, dándole el carácter de servicio público, lo que la obliga a proteger los derechos naturales y civiles de los ciudadanos. Al mismo tiempo, a la policía se le reafirma el deber de descubrir la mayor cantidad posible de los delitos cometidos, a fin de que un sistema de justicia penal civilizada, equitativa y eficaz cumpla con su obligación de mantener la criminalidad en límites socialmente tolerables.

Sin embargo, no hay que olvidar que una paz que solo corresponde a la ausencia de conflicto armado o a la disminución de homicidios y extorsiones, sin progreso de la justicia, fundada en la violación de los derechos naturales, no puede ser duradera. La reflexión científica sobre la violencia debe considerar su contexto, los medios, las circunstancias y los fines.

No es lo mismo la violencia contestataria de una juventud estigmatizada y marginada, sobre la que se ejerce violencia desde todos los ángulos, como una respuesta simplista y fácil a un problema complejo de profundas raíces sociales, que los actos delictivos que propicia el crimen organizado enquistado en las altas esferas de los poderes fácticos.

Tabla 1. Mortalidad estimada causada por homicidio, por sexo, grupo de edad, región de la OMS y nivel de ingreso, 2000 (tasa por 100.000 habitantes)

Región de la OMS	Nivel de ingresos	Total	Varones						
			Todas las edades	0-4 años	5-14 años	15-29 años	30-44 años	45-59 años	>_ 60 años
Todas	Todos	8,8	13,6	5,8	2,1	19,4	18,7	14,8	13,0
	Alto	2,9	4,3	2,2	0,7	8,4	5,5	3,3	1,9
	Bajo y mediano	10,1	15,6	6,1	2,3	20,9	21,3	17,9	17,3
África	Bajo y mediano	22,2	33,4	17,9	4,0	34,1	39,6	39,6	63,3
Américas	Todos	19,3	34,7	3,5	2,4	68,6	49,1	28,9	16,4
	Alto	6,5	9,9	4,0	1,2	21,4	11,6	6,7	3,7
	Bajo y mediano	27,5	51,0	3,3	2,9	89,7	76,4	50,4	31,9
Asia sudoriental	Bajo y mediano	5,8	8,1	3,9	2,2	6,0	8,8	11,6	16,9
Europa	Todos	8,4	13,0	1,7	0,8	15,1	23,5	18,1	9,3
	Alto	1,0	1,4	0,9	0,3	1,7	2,1	1,6	1,1
	Bajo y mediano	14,8	23,2	2,2	1,2	23,9	42,6	34,8	19,7
Mediterráneo oriental	Todos	7,1	9,4	5,0	2,0	11,3	11,1	9,8	13,6
	Alto	4,2	6,0	1,4	0,6	10,1	9,1	4,1	5,7
	Bajo y mediano	7,2	9,4	5,1	2,0	11,3	11,1	10,0	13,7
Pacífico occidental	Todos	3,4	5,1	1,9	1,5	7,9	7,4	4,9	3,4
	Alto	1,1	1,3	1,1	0,5	1,5	2,0	1,6	1,1
	Bajo y mediano	3,8	5,6	2,0	1,5	8,6	8,0	5,5	3,9

Fuente: OMS. *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, 2003.

Región de la OMS	Nivel de ingresos	Mujeres						
		Todas las edades	0-4 años	5-14 años	15-29 años	30-44 años	45-59 años	>_ 60 años
Todas	Todos	4,0	4,8	2,0	4,4	4,3	4,5	4,5
	Alto	1,5	1,8	0,5	2,0	2,1	1,2	1,0
	Bajo y mediano	4,6	5,1	2,1	4,7	4,7	5,4	6,1
África	Bajo y mediano	11,8	12,7	2,9	14,1	13,8	14,6	11,8
Américas	Todos	4,0	2,6	1,2	6,4	5,7	3,3	2,6
	Alto	3,0	3,2	1,0	4,4	4,2	2,2	1,7
	Bajo y mediano	4,8	2,3	1,3	7,3	6,6	4,3	3,8
Asia sudoriental	Bajo y mediano	3,5	3,5	2,6	1,6	2,5	5,7	7,3
Europa	Todos	3,9	1,2	0,7	4,0	5,7	5,6	5,3
	Alto	0,6	0,7	0,2	0,7	0,8	0,7	0,7
	Bajo y mediano	6,8	1,6	1,0	6,1	9,9	10,1	10,3
Mediterráneo oriental	Todos	4,8	5,5	3,6	5,4	4,3	3,8	5,9
	Alto	1,2	0,4	0,0	1,5	1,3	1,4	2,6
	Bajo y mediano	4,8	5,5	3,6	5,4	4,4	3,8	5,9
Pacífico occidental	Todos	1,7	2,2	1,0	1,9	2,0	1,4	1,6
	Alto	0,8	1,3	0,4	0,8	1,1	0,8	0,8
	Bajo y mediano	1,8	2,3	1,0	2,0	2,1	1,6	1,9

Fuente: OMS. *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, 2003.

2. La nueva filosofía de la seguridad pública

Como término, la seguridad ha estado unida siempre a la concepción de estado-nación, emergiendo sobre todos los conceptos la seguridad del estado, por encima de la individual. Desde el surgimiento de los estados, a la seguridad se le asigna la concepción integral de la disposición de todos los medios con los que cuenta una sociedad o estado-nación para brindar protección y fiabilidad de desarrollo a la comunidad.

Durante la guerra fría se desarrolló la doctrina de la seguridad nacional integral del estado, que consistía en la seguridad externa y la interna o pública. La primera estaba relacionada con la defensa de la integridad territorial, la soberanía y la independencia nacional, la subsistencia y continuidad del estado-nación, y se le atribuía exclusivamente a las Fuerzas Armadas, institución que tenía y tiene la misión monopólica de garantizar la seguridad externa y la soberanía nacional. La seguridad interna o pública consistía en garantizar el orden público, el imperio de la constitución y las leyes, y en la mayoría de los estados su cumplimiento ha estado encomendado a las fuerzas policiales.

Esta concepción política de la seguridad integral nacional de la década de los cincuenta estaba dirigida a contrarrestar el avance de la ideología marxista, que avanzaba por dos frentes: el externo, a través de la exportación de la ideología por parte de la Unión Soviética mediante el financiamiento subversivo bélico en los estados tercermundistas o que tenían un alto grado de pobreza; y el interno, por medio de las agrupaciones sindicales, universitarias, obreras y campesinas, que asumieron como propia la ideología marxista como una forma de lucha de clases.

El final de la guerra fría arrastró consigo esta vieja concepción de la seguridad estatal, llevándose la temida ideología comunista que había enfrentado a Estados Unidos y a la Unión Soviética. Con el fin de esa época, el neoliberalismo emerge como la teoría de la economía de mercado que se pone en práctica, en la que no se opone resistencia alguna a la voluntad de la propiedad privada como aspiración individualista y el espíritu emprendedor. Avanzando por el mundo como una aplanadora que absorbía todo a su paso y parecía convencer incluso al izquierdista más reputado de que la mejor forma de desarrollar los pueblos era universalizando a la sociedad en todos los campos. Esta nueva teoría de la globalización se funda en un neoliberalismo de libertad de mercado y la liberación de las fronteras aduaneras.

Con esta doctrina mercantilista de la nueva era, de la teoría globalizante en la economía mundial (Magaz Álvarez, coord., 2012) resurge y se expande con fuerza una nueva industrialización exportadora y el consumismo de bienes de uso, de servicios y de capital. Avanzan la tecnologización de los medios de producción, la libre competencia, la cibernética en las comunicaciones satelitales con acceso fácil a todos los habitantes del planeta. Se expande la inversión en hidrocarburos en países en desarrollo mediante procesos de capitalización adelantados con procedimientos corrompidos, trayendo con ello la delincuencia de cuello blanco, que ha creado descontento y protestas en diferentes países.

La globalización trae consigo nuevas formas de criminalidad, constituyéndose en un sistema promotor de oportunidades para el crimen en los diferentes planos sociales, creando espacios para economías informales, enriquecimiento ilícito mediante diversos delitos: económicos y financieros vinculados con la economía legal, delitos contra el medio ambiente, el contrabando, la generalización del narcotráfico, el tráfico de armas, el terrorismo, los fraudes y la corrupción de altos dignatarios del poder ejecutivo, legislativo y judicial, promovida por las transnacionales y la empresa privada local.

Estas nuevas formas de criminalidad obligan a que los estados ajusten sus políticas de seguridad, dando origen a la concepción de la nueva seguridad nacional, dividida en seguridad general, asumida por el gobierno central mediante el uso de su fuerza policial, la seguridad regional, asumida por los gobiernos regionales, y la segu-

ridad local, asignada a las administraciones municipales.

De esta nueva concepción de la seguridad nace su diversificación. Se habla de la seguridad militar, policial, jurídica, laboral, industrial, medioambiental, alimentaria, de los ciudadanos o pública, etcétera.

La seguridad pública, o de los ciudadanos, si bien es una obligación del estado, por su monopolio del uso de la fuerza, debe incluir, insoslayablemente, la participación de los ciudadanos, tanto en la elaboración de las políticas públicas como en su gestión comunitaria, con la ayuda de las agencias estatales como la policía y el sistema judicial. Estas políticas están soportadas además en otras que impulsan el desarrollo social, como la salud, la educación, la vivienda, la calidad ambiental y el empleo.

3. Bases para la discusión del modelo de seguridad pública con la comunidad

Abordar un modelo de seguridad pública desde la izquierda supone su carácter integral, es decir la búsqueda de equilibrio entre el derecho a la seguridad colectiva y el derecho a la libertad de todos los ciudadanos, la actuación sobre las causas sociales que generan la delincuencia y la inseguridad ciudadana y no solo sobre las consecuencias. No hay políticas de seguridad eficaces si no se combaten la pobreza y la desigualdad extremas, el solapamiento de organizaciones mafiosas relacionadas con las oligarquías capitalistas, el desempleo, la discriminación y la exclusión. Y si no se ponen en marcha políticas integrales de salud, alimentación, empleo, educación integral y protección social.

En los últimos años, nuevos fenómenos y realidades sociales emergen en una sociedad cada vez más compleja fruto de su propio desarrollo y que viene determinado por:

1. El incremento de detenidos en las prisiones, que no reduce el número de delitos, sino que traslada la violencia a las cárceles.
2. Las políticas neoliberales y su modelo económico, que reducen el papel del estado y dificultan la inclusión social.
3. La desigualdad creciente, que propicia espacios para el desarrollo de la delincuencia global y local, y la aparición de nuevas conductas delictivas, unas vinculadas a la criminalidad económica y financiera (lavado de dinero, tráfico de drogas y armas, redes de corrupción) y otras a la irrupción de mafias y bandas criminales y de delincuencia internacionales, mucho más violentas y con nuevas tipologías en sus métodos de actuación.

Las políticas transversales de inclusión social y de prevención para unos servicios públicos de calidad y reducción de los factores de riesgo incluyen la política de vivienda social y la acción integral en las comunidades de riesgo; la estrategia preventiva que aborde la educación y la formación; la extensión y calificación de la educación; el acceso a la salud pública; el desarrollo de los municipios, etcétera (Arriagada, 2005).

Estas acciones deben ser complementarias a las actividades policiales y a la justicia penal. La acción policial y penal no es incompatible con la prevención, en particular teniendo en cuenta que la experiencia dice que el aumento en el número de detenidos no ha logrado reducir los hechos delictivos.

No obstante, trabajar la inseguridad ciudadana solo desde la prevención de los factores de riesgo sería insuficiente y un error. Por ello, son imprescindibles unos cuerpos policiales próximos al territorio y a la ciudadanía, con formación básica y especializada, para hacer frente, con profesionalidad y eficiencia, a las expresiones delictivas.

Para reducir la violencia es necesario:

- Fortalecer la institucionalidad de la justicia y la seguridad, con una pretensión de desarrollo desde el estado.
- Calcular científicamente una relación adecuada del número de policías por 1.000 habitantes.

- Diseñar el modelo de seguridad pública integral, que incorpore la vertiente territorial desde el Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, además de los ministerios de Salud Pública, Educación y Vivienda, que se coordine con los diferentes grupos operativos. En este sentido, el objetivo es que los servicios del estado lleguen a todas las personas de manera expedita.
- Trabajar para la puesta en marcha de la policía comunitaria, lo cual requiere la reestructuración de la institución policial y el desarrollo de una conciencia y actitud de trabajo junto a la ciudadanía.
- Crear un modelo policial basado en la efectividad, por encima de las especificidades corporativas, un modelo integrado, más eficaz, que contribuya a sumar esfuerzos, favorezca la coordinación y cooperación policial y responda a la demanda ciudadana de la seguridad como un servicio público de calidad.

Desde esa perspectiva se proponen las siguientes acciones:

- Impulsar la creación, la formación y la organización de voluntariado civil para llevar a cabo tareas de apoyo a los grupos actuantes y operativos en la prevención y la actuación ante las situaciones de riesgo y de emergencia.
- Establecer o mejorar los órganos de coordinación del gobierno central (Ministerio de Justicia y Seguridad Pública) con los gobiernos locales, especialmente en las grandes ciudades.
- Llevar a cabo un plan de seguridad pública que establezca las directrices y políticas por desarrollar a partir de la solución de conflictos, las actuaciones y los medios en materia de seguridad, emergencias y seguridad vial.
- Elaborar y aplicar un plan de carrera profesional que recoja todos los grados del escalafón de la policía, con homologación de las correspondientes titulaciones académicas (Proyecto de Instituto Superior de Estudios Policiales - ANSP).
- Reforzar la capacidad inspectora y sancionadora que vele por el cumplimiento de la normativa y la calidad de los procedimientos policiales, en relación con el abuso de la fuerza y el atropello a los derechos ciudadanos.
- Reestructurar y desburocratizar la Policía, redistribuyendo adecuada y científicamente la planta en todo el territorio, mediante la Policía comunitaria, que trabajará con la comunidad, conociendo sus vivencias y problemas, para intervenir proactivamente en la resolución de conflictos menores y evitar su agravamiento.

4. La seguridad pública: una construcción social

La posmodernidad, como fundamento ideológico del neoliberalismo, está caracterizada por la ausencia de libertad; los derechos y las libertades fundamentales fueron institucionalizados por la sociedad, perdieron su contenido y la capacidad con que se ejercen. Las personas están sometidas al sistema y no tienen forma de salir de él. El sistema lo controla todo, incluso las satisfacciones humanas, los gustos y las necesidades están preestablecidos (Murillo, 2012). La gran diferencia entre esta y la conceptualización tradicional radica en que ese sistema represivo que la integra aumenta la victimización y, con ello, la posibilidad de ruptura social, cuando la realidad demanda la construcción de un nuevo modelo de gestión, en el que la comunidad en su conjunto participe en el diseño de los proyectos y las actividades que lleven al mejoramiento de la calidad de vida, alimentado y desarrollado por la acción coordinada de las distintas áreas gubernamentales. Este modelo no riñe con el de la persecución del delito una vez se haya cometido, lo cual implica, además, profesionalizar más y mejor a la policía y a los fiscales en la averiguación e investigación científica del delito.

La prevención en la comunidad ha tenido muy buenos resultados en la reducción de la violencia. El fortalecimiento de las redes comu-

nitarias para la prevención garantiza la atención adecuada de las personas y los grupos sociales más vulnerables, y con ello la disminución de los factores de riesgo social que inciden sobre las condiciones que favorecen los comportamientos antisociales.

No se trata de implantar parámetros moralistas y religiosos fundamentalistas, que en las comunidades traten de imponer otro peligro: quiénes son buenos y quiénes malos, quiénes "normales" y quiénes "anormales". Se trata de construir paso a paso una cultura en la que no prime el recelo, entendiendo que existen las diferencias y que dentro de estas todos somos iguales ante la sociedad y la justicia.

La izquierda no debe enfrentar los problemas de seguridad con la misma óptica que la derecha ni ceder a la tentación de ofrecer las mismas soluciones, sugiriendo que la única diferencia es que "nosotros lo haríamos mejor". Es necesario evitar caer en la trampa, para que no se nos acuse de débiles o tolerantes, de las gastadas recetas de mano dura, "tolerancia cero", más policía, más prisiones, mayores penas y criminalización de la pobreza.

Es importante insistir en que lo expresado no excluye la responsabilidad del estado en relación con la conjura temprana del delito y su represión, como actividades a desarrollar por la institución policial.

Además del estudio de estas medidas, es necesario plantearse la cuestión cualitativa: mejores policías, mejores centros de readaptación, penas o medidas sustitutivas más eficaces y reeducación de los infractores, tomando medidas que permitan su incorporación productiva a la sociedad. Debe explicarse claramente que la mayor seguridad no se consigue solo con la aplicación del derecho penal y la represión, sino principalmente desde la prevención, desde el abordaje de las causas y no solo de los efectos.

Presumiendo la vigencia de la dicotomía en la naturaleza del ser humano formulada por Hobbes y Rousseau: un lobo cuyos instintos feroces han de ser reprimidos sin piedad o un buen salvaje que si hace el mal es por ignorancia o por culpa de las estructuras sociales, y aun cuando la realidad no encaja en esquemas tan simples, la derecha suele ser más hobbesiana y la izquierda más rousseauniana. No quiere ello decir que la izquierda no acepte el castigo cuando se presenten conductas delictivas o que la derecha rechace toda reforma social. Pero no ponen el énfasis en los mismos asuntos, porque ven el mundo desde ópticas e intereses distintos.

Una política de seguridad no es más eficaz solo por sumar más policías en la calle, más detenciones, más procesos y más reclusos en las cárceles, como se afirma tan a menudo. Tampoco por rebajar el número de denuncias: hay formas de desanimar a las víctimas. La eficacia se debe medir en el descenso de los delitos cometidos, en la disminución del número de las víctimas y de los daños, y de la sensación de inseguridad.

Sin embargo, y a pesar de intentos honestos de cambiar de concepción y estrategias, es posible constatar que los centros penales o de detención son, desde hace años, una historia explosiva[4].

El sistema policial debe afrontar el reto de actuar en lo global y en lo local. Actuar con energía frente a la delincuencia es difícil sin un proceso decidido de descentralización (transferencia de recursos y autoridad a los municipios urbanos y rurales), que promueva la actuación de las delegaciones departamentales y municipales de policía, como la auténtica *policía próxima* tanto preventiva como de investigación de la delincuencia llamada común, contra las personas y la propiedad.

Para abordar correctamente estas cuestiones es necesario reorganizar la Policía Nacional Civil, con un sistema ágil y profesional descentralizado y una cultura civil de servicio, que permita que el sinfín de conflictos sociales que no llegan a delitos sean solucionados desde la comunidad y que esta tenga un papel determinante en la prevención temprana del delito. La PNC debe buscar especializarse también en la persecución

de la delincuencia organizada en redes internacionales, nacionales y en servicios comunitarios. A veinte años de su fundación la realidad es totalmente distinta, más compleja, por lo que la PNC debe ser sometida a un examen sociopolítico profundo y reestructurada de acuerdo con la calidad y cantidad de la demanda social, que va más allá del delito mismo.

5. Seguridad pública y participación ciudadana

Para concretar una integración verdadera de los ciudadanos a su seguridad, es necesario integrar a los tres órganos del poder del estado, a los consejos ciudadanos de seguridad y a las instituciones públicas y privadas, las instituciones cívicas y vecinales, los empresarios , las asociaciones de profesionales, los sindicatos, las universidades, al sistema escolar público y privado, los medios de comunicación, televisivos, impresos y de radiodifusión, las organizaciones deportivas, asociaciones y fraternidades culturales, científicas, productivas, campesinas y de pueblos originarios y a las organizaciones religiosas progresistas.

La seguridad ciudadana solo se alcanza con la integración de la sociedad civil y su responsabilidad consciente al respecto. Para esta nueva concepción de seguridad es fundamental comprometer a la población con su participación personal, coparticipativa y organizada, integrarla al sistema de seguridad, que bajo la dirección técnica de la Policía Nacional Civil se organice a los vecinos para coordinar la vigilancia vecinal con la policía comunitaria y municipal, con sistemas de comunicación que los integren con la corporación policial nacional y municipal. Bajo la coordinación, el apoyo, asesoramiento, integración y auxilio permanente de la Policía Nacional Civil como organismo experto público, este nuevo sistema de seguridad logrará una verdadera seguridad ciudadana (Krauskopf, 1998).

La nula participación del pueblo en el asunto durante los gobiernos oligárquicos, y la baja capacidad para debatir con los sectores sociales, desde un enfoque de cambios históricos y políticas públicas para la inclusión social y política de los sectores excluidos, se conjuga con las serias deficiencias y prácticas autoritarias y violentas enquistadas en la policía y en la justicia penal. Insuficiencia que no es nueva, porque ha acompañado la transición de la guerra a una democracia que ha sido víctima de un enfoque formalista, poco efectivo, que continúa siendo una deuda nacional (Candina, 2006).

Las políticas impulsadas por los gobiernos oligárquicos se apoyan en cuatro planteamientos que agravan el problema:

1. La defensa del *statu quo*: cuando la fuerza del estado se utiliza para mantener el orden imperante y no la seguridad de las personas.
2. La demagogia punitiva: cuando la seguridad solo se concibe como el orden en las calles.
3. El estado de derecho sin derechos: cuando se reconocen solo los derechos de determinados sectores.
4. La seguridad se define como un problema meramente policial y penal.

La inseguridad es un problema real que exige soluciones efectivas. Una sociedad profundamente desigual es terreno fértil para un antagonismo social inaceptable, que identifica la legalidad únicamente con los sectores incluidos en la distribución de la riqueza nacional y al delito con los excluidos.

Se impone por tanto la elaboración de una agenda nacional que nos permita a todos edificar una sociedad más inclusiva e igualitaria. El imaginario de una sociedad democrática y participativa es un imperativo nacional que debe cumplir una función primordial en el debate político, tanto como la historia de la dictadura impidió siempre la construcción de la democracia. Impedir que este antagonismo se vuelva natural depende fundamentalmente de la capacidad de los sectores progresistas comprometidos con los valores democráticos de plantear un punto de

vista alternativo que logre también dialogar con los sectores sociales que siguen planteando soluciones simplistas y, al mismo tiempo, autoritarias y estériles.

La tesis fundamental de las políticas alternativas de seguridad pública es que entre más se promuevan, defiendan y garanticen los derechos de las personas, más seguridad habrá en la sociedad.

Mientras la inseguridad afecta a la sociedad en su conjunto, los sectores mayoritarios de escasos recursos la sufren de forma particularmente grave. Por ello es necesario proponer políticas de seguridad inclusivas que protejan a los diversos sectores sociales y no solo los derechos de un sector privilegiado, y mucho menos que promuevan la de un determinado grupo social a costa de los derechos de los demás ciudadanos.

Para diseñar políticas que operen contra el delito y no sean excluyentes, es necesario desarrollar acciones que protejan y extiendan la ciudadanía, como una herramienta que afianza la integración social y la solidaridad. Entendiendo por ciudadanía no solo el estatus político, sino el proceso de inclusión progresiva y total en el ejercicio de derechos por parte de la sociedad. La seguridad pública que promueven los sectores oligárquicos, basada en su pensamiento excluyente, representa el conflicto nacional, que identifica la legalidad con los sectores incluidos en la distribución de bienes, mientras la ilegalidad y el delito con los excluidos.

Las políticas públicas deben abarcar la complejidad de los problemas, entendiendo que la base de la paz social está en la aceptación de la pluralidad. Por tanto, la seguridad no debe abordarse con soluciones simplistas y restringidas que solo dependen de la voluntad de combatir los efectos del delito. Abarcar esta complejidad implica pensar más acá y más allá de la mera respuesta al delito, que también debe ser pensada. Más acá que significa el contexto y las causas por las que surgen la violencia y el delito; más allá porque el infractor y la víctima son parte de un sistema que los excede.

6. La necesidad de ampliar el horizonte sobre el problema de la seguridad

La intervención policial frente al hecho delictivo ha ocupado el lugar central de las propuestas de los gobiernos oligárquicos-autoritarios. Las variantes se limitan a diferentes métodos en el uso de la fuerza, más o menos intenso, y permanecen en la lógica de gerenciar el poder coercitivo. Por tanto, las políticas gubernamentales se restringen a una sola dimensión del problema, en una visión plana de la realidad. Como casi todas coinciden en esta simplificación, tiene sentido la discusión maniquea entre “mano dura” y “garantismo”. Si la seguridad se piensa como la demanda de un orden fáctico, lo único que resta acordar es la intensidad en la que dicho orden se debe imponer.

Un enfoque responsable debe considerar el proceso previo al aumento de la violencia en general y el delito en particular, y cómo afecta a los distintos sectores sociales. Esta oportunidad, sumada a la centralidad que se le asigna en la discusión de la seguridad pública, exige puntos de vista consistentes sobre la complejidad del problema. Es decir, implica actuar desde la noción de que las políticas públicas deben perseguir un efecto compensatorio de las desigualdades generadas por el sistema, no solo considerando las condiciones de exclusión económica, social y cultural para implementar políticas que focalizan la pobreza, fomentando su estigmatización y ocultando la mayor parte de la realidad.

Implica, además, tener en cuenta las características de la interacción social y los vínculos entre los ciudadanos y las instituciones. Esta visión exige la intervención rápida y contundente sobre los sectores delictivos protegidos por su relación con la oligarquía, que han gozado de impunidad y son los más difíciles de llevar ante la justicia.

Tal concepción nos obligará a trasladar a las propuestas la complejidad asumida en la descripción de los problemas y en el concepto de ciudadanía. Así, será prioritario otorgar un lugar central a las políticas sociales, a las institucio-

nales y al desarrollo de acciones en materia de seguridad que no reproduzcan la exclusión y la estigmatización social. Desde este horizonte más amplio quedará claro que la seguridad pública, cuyo destinatario es el ciudadano, es, en sí misma, una forma de fortalecer sus garantías y no un límite de ellas. Que el respeto a los derechos humanos es una condición de eficacia de estas políticas y no un obstáculo para alcanzar sus objetivos. Finalmente, que un concepto de seguridad pública acorde con un concepto amplio de ciudadanía debe garantizar el ejercicio de los derechos individuales y colectivos.

7. Las políticas de seguridad: inclusión, participación social y construcción de ciudadanía

La seguridad es un bien público producido por una serie de instituciones que requiere la participación de la ciudadanía (Federación Andaluza de Municipios y Provincias, edición, 2010), por lo que creer que la lucha contra la criminalidad es un problema de policía y de sanciones penales es un error y un mito creado por una concepción autoritaria del estado. Es necesario entonces que los actores sociales que tengan un impacto potencial en la criminalidad acepten compartir sus experiencias y sus acciones y coordinar estas últimas. Cooperación que reúne al sector público y al privado, y en la que el concejo municipal tiene un papel de animador, planificador y de continuidad de esta asociación, para:

1. Promover el control de la violencia reconsiderando las condiciones en que las instituciones de seguridad se insertan en la sociedad evitando los conflictos. Esto implica comprender que la pretensión estatal del monopolio de la fuerza tiene sentido solo como instrumento para la protección de los derechos, y no para el mantenimiento del orden establecido. Deben reconocerse los puntos estructurales que dan origen a la violencia, en el contexto nacional.
2. Que los municipios trabajen conjuntamente con el sistema penal y el sistema de seguridad pública y cada uno de estos sectores sea el complemento del otro. Es necesario trabajar en las ciudades, donde están los sitios más sensibles a la inseguridad y con poblaciones o grupos que sean víctimas frecuentes o con autores de actos delictivos en las zonas marginales, los barrios, medios de transporte, deportados, las mujeres y los niños. Esto obliga a modificar y adaptar estrategias particulares y diferentes modos de abordar los problemas, para elaborar planes, métodos e instrumentos compartidos de trabajo.
3. Reconstruir los lazos de ciudadanía creando una articulación entre las políticas de seguridad y otras políticas públicas, principalmente con las políticas sociales, que si bien no resuelven el problema de la inclusión material y el bienestar, incluyen variables importantes como la actividad laboral de las personas y políticas que además de generar empleo, echen a andar acciones relacionadas con el espacio público, los vínculos sociales, la salud y la educación.
4. Comprender que la promoción de mecanismos participativos y autogestionados de resolución democrática y pacífica de conflictos en comunidades con altos índices de violencia ha resultado eficaz en otros países. Esto con el propósito de reconstruir los vínculos sociales deteriorados por la exclusión económica y social. En este contexto de gran exclusión y profundas desigualdades, la dimensión social resulta fundamental para operar sobre los conflictos. Una relación eficiente entre políticas de seguridad y políticas sociales implica necesariamente desarticular la relación establecida por la visión punitiva de la seguridad que incrementa el conflicto social, provoca la violación de derechos y distorsiona las instituciones y políticas de seguridad.
5. Desechar la relación distorsionada entre políticas sociales y de seguridad al enfocar la problemática de la protesta social como sinónimo de delito. La protesta social es la opción

de los excluidos, es una forma de lucha surgida del mecanismo perverso y arbitrario de distribución de los bienes y las prestaciones sociales, institucionalizado por la derecha neoliberal.

6. Integrar como un componente principal de estas medidas el hecho de que la violencia intrafamiliar y la violencia en general afecta principalmente a mujeres. Por tanto, debe establecerse como una política transversal de género.
7. Restringir el porte de armas, principales vectores en el aumento y grado de la violencia, ligadas también al temor de muchas personas por su indefensión en ausencia de un estado que les asegure su protección. Por lo que todo desarme debe acompañarse del incremento de la acción de las alcaldías y el gobierno central, ambos constituyentes del estado, no solo por medio del aumento de la policía, sino también de mejores servicios públicos. Si las personas ven mayor eficacia en el estado y la justicia, seguramente guardarán sus armas.
8. Desarrollar una política eficaz de prevención de la violencia en los niños y jóvenes, sobre todo en aquellos en alto grado de vulnerabilidad y victimización, dando prioridad a los de la calle, incorporando brigadas de jóvenes educadores en la calle y priorizando una justicia especializada con sanciones adecuadas. En este sentido, debe combatirse el perverso sistema de la llamada justicia de menores, que se ha ido transformando en un reclamo de mayor dureza sobre los niños y adolescentes, cuando tenemos cada vez mayor cantidad de ellos internados en centros penales, y en general se les estigmatiza y margina.
9. Crear una especie de empresas sociales con jóvenes en situación de vulnerabilidad, al tiempo que se abren más escuelas públicas de primaria y secundaria, coordinando los esfuerzos entre el gobierno central y los locales.
10. Transformar la visión reactiva a la protesta social que solo se preocupa por mantener el orden, y que suele responder a la demanda social cuando el conflicto ya está en la calle. Por tanto, es necesario establecer una política social adecuada y consensuada, que asegure mayor equidad y criterios claros en la asignación de prestaciones sociales, orientadas a reconocer y restablecer los derechos vulnerados y evitar que la capacidad de generar conflicto sea una regla para la distribución de las políticas sociales.

En América Latina la violencia está extendida y tiene costos inmensos. Los indicadores más tradicionales ilustran su cuantía. En la región hay 140.000 homicidios cada año; cada latinoamericano pierde el equivalente a casi tres días anuales de vida saludable por causa de la violencia; 28'000.000 de familias son sujetas a hurto o robo en un año o, para decirlo con mayor contundencia, cincuenta y cuatro familias son robadas cada minuto, aproximadamente una por segundo. La violencia, medida por cualquiera de estos indicadores, es cinco veces más alta en la región que en el resto del mundo.

La violencia sobre los bienes y las personas representa una destrucción y transferencia de recursos, aproximadamente el 14,2% del producto interno bruto (PIB) latinoamericano, es decir US$168'000.000. Y en capital humano se pierde 1,9% del PIB, porcentaje equivalente al gasto en educación primaria de la región. En recursos de capital se pierde anualmente 4,8% del PIB, o sea la mitad de la inversión privada. Las transferencias de recursos que se realizan entre las víctimas y los criminales alcanzan al 2,1% del PIB, porcentaje superior al del efecto distributivo de todas las finanzas públicas.

En el caso de El Salvador, se estima que el costo de la violencia equivale al 10,8% del PIB, el más alto de Centroamérica, lo cual afecta el margen de maniobra para el establecimiento de políticas sociales y, con ello, el desarrollo (Acevedo, 2008).

La epidemiología clásica permite identificar que los mayores factores de riesgo se concentran

en los hombres jóvenes, en el consumo de alcohol y en la tenencia de armas. La epidemiología macroeconómica sugiere, por su parte, que la creciente deficiencia en el sector educativo es el principal factor subyacente al incremento del nivel de violencia en la región: una brecha de un año de educación se asocia estadísticamente con un aumento de la tasa de homicidios, lo cual representa aproximadamente 14.000 homicidios por año. También indica que el aumento de la pobreza y la desigualdad en América Latina ha generado, en alguna medida, un mayor índice de hechos violentos que, de acuerdo con los estimados empíricos, alcanzó en sus peores años, más de 30.000 homicidios en toda la región.

La epidemiología social permite identificar al consumo abusivo de alcohol y estupefacientes, a la deficiencia educativa y de capital social, así como las afectaciones a la salud mental entre los factores que, tomados en su conjunto, y aún sin incorporar los efectos de las drogas y la violencia política, podrían explicar el exceso de violencia de la región y su ascenso en los últimos años.

La estrategia del combate policial y del ejército para el control y represión al tráfico y comercio de estupefacientes y otras drogas ilícitas estimuló la capacidad de respuesta violenta de las organizaciones que se dedican a estas actividades delictivas. Esta respuesta obligó a que la policía y el ejército incrementaran su poderío bélico, generando una escalada de violencia en ciertas regiones, incrementándose el número de homicidios por ajustes de cuentas y disputas territoriales. Adicionalmente, las organizaciones delictivas han corrompido a funcionarios y agentes de los sistemas de seguridad y de justicia, contribuyendo a la debilidad institucional y al socavamiento de la autoridad estatal.

Organismos mundiales como la ONU y hemisféricos como la OEA han reconocido el fracaso de esta estrategia fundada únicamente en la represión y han planteado la urgencia de enfoques alternativos, basados en la salud pública para el tratamiento del problema de las drogas, lo que plantea un desafío para las políticas locales, puesto que se deben tomar medidas para disminuir su oferta y demanda.

La lucha pública contra la impunidad y por la eficacia de los aparatos judiciales y policiales debe combinarse con mayor flexibilización para que los individuos y sus asociaciones ejerzan tareas de prevención y control de los comportamientos violentos. La reconstrucción del tejido social y la acumulación del capital social son las principales inversiones que se deben hacer en Latinoamérica para cimentar la convivencia pacífica entre los ciudadanos. Además, en un mundo globalizado la criminalidad no puede enfrentarse solamente desde la noción del estado nacional, requiere también perspectivas regionales y globales. Por ello, nuestra política parte de la existencia de instrumentos regionales y globales que deben ser incorporados dentro del accionar de las instituciones de seguridad pública y justicia.

Dentro de estos problemas se encuentran el narcotráfico, el tráfico y trata de personas, la esclavitud moderna, que afecta a millones de personas en el mundo y cuya práctica en El Salvador es patente. También el tráfico ilícito de armas, que ha estimulado la amplia circulación de armas de fuego pequeñas y ligeras, y de armas largas en manos de delincuentes, pandillas y otros grupos de criminalidad organizada, que generan un elevado número de muertes.

Regionalmente, nuestra política es coherente y coincidente con las prioridades y énfasis establecidos por los gobiernos en el marco del trabajo de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana y su estrategia de seguridad regional (Estrategia de Seguridad de Centroamérica, Esca), reconociendo la similitud de problemas que nos aquejan y el lugar que la región tiene en la geopolítica del crimen organizado transnacional.

7.1 Contexto de la violencia y la delincuencia

Dado que el modelo económico imperante excluye a las grandes mayorías de los beneficios del desarrollo, estas no pueden acceder a la gran cantidad de artículos ofrecidos por el sistema para establecer una "identidad de moda". Esto genera exclusión, desigualdad y violencia.

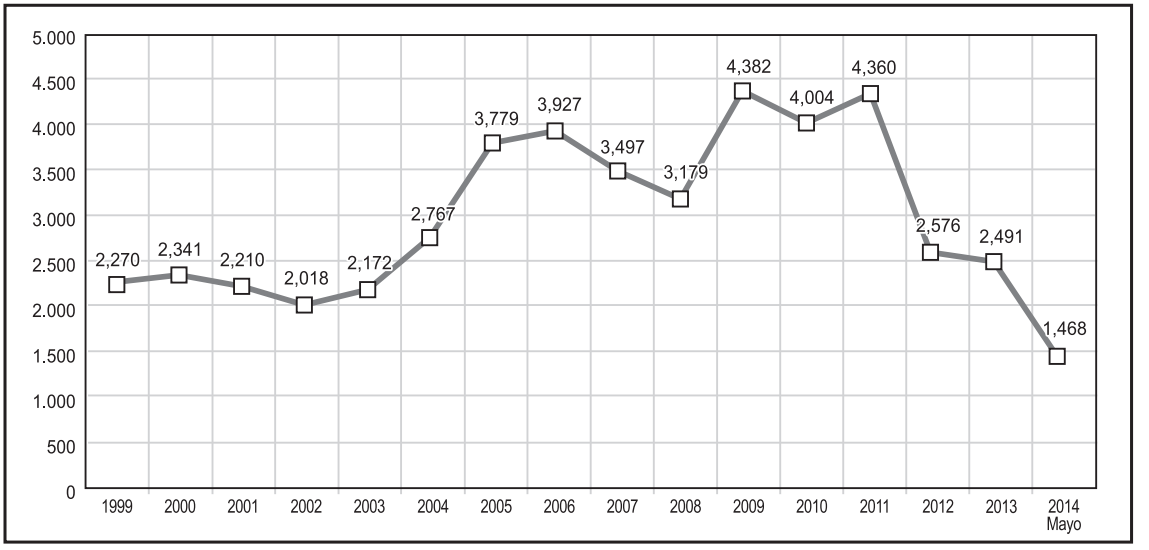
Esta violencia en El Salvador y otras sociedades se manifiesta en la fractura y disolución social que atomiza a la sociedad. En El Salvador, el sistema y el modelo heredados excluyeron cada vez más personas, llevándolas a la frustración y la desesperación. El país es actualmente el heredero de una sociedad de exclusión total en tránsito hacia una sociedad de inclusión. El conflicto con las fuerzas reaccionarias radica en esta visión histórica.

La inseguridad en las sociedades latinoamericanas está más ligada a las debilidades del estado que a las nuevas fuerzas y actores. Nuevos tipos de conflictos reducen la capacidad de los estados. Los países encuentran grandes dificultades para enfrentar estos nuevos retos. Los actores ilegales poseen capacidad para constituirse en amenazas efectivas al estado, cuya debilidad es una condición de inseguridad que también lo afecta, así como a su población. Y va más allá. La inseguridad en un estado genera su expansión a los vecinos, fluye más allá de las fronteras. De allí la preocupación creciente por los espacios sin ley, que se ha manifestado en cumbres presidenciales y reuniones regionales del alto nivel.

Sin embargo, es necesario insistir en que hasta ahora los problemas de violencia y delincuencia se han visto desde la óptica de la justicia penal y la seguridad pública. El énfasis en este enfoque y su radicalización mediante políticas de cero tolerancia o mano dura, han resultado ser contraproducentes. En el caso salvadoreño, paradójicamente, luego de las políticas de mano dura los patrones de violencia se modificaron y fortalecieron. Lejos de reducir la violencia, la incrementaron, tal como se ve en el gráfico 1.

Como se puede apreciar, desde 2003 la tendencia a la baja de homicidios de los primeros años de la década de 2000 se revierte, lo cual pone en evidencia los efectos no deseados de esas políticas. Por lo anterior, es necesario que el liderazgo gubernamental enfrente con creatividad y audacia este fenómeno, por medio de abordajes integrales.

Gráfico 1. Homicidios, 1999-mayo de 2014



Fuente: Policía Nacional Civil.

Tal como lo propone el *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Seguridad con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), buena parte de los problemas de inseguridad son atribuibles a la debilidad del desarrollo, por un lado, y, por otro, a la necesidad de una democracia más inclusiva más allá de lo electoral. En este sentido, y como se ha dicho, las políticas para tratar esta problemática deben establecer un enfoque integral basado en la participación de la ciudadanía.

7.2. Principales avances institucionales

Los logros, modestos, de reducción de daños, de nuestro primer gobierno del cambio (2009-2014), se anticipan en la disminución relativa de los homicidios, comparados con los anteriores gobiernos, que durante veinte años priorizaron la aplicación de más violencia estatal, reflejada en políticas de mano dura o cero tolerancia. Con una visión distinta del problema, se enfrentaron los efectos y las causas socioestructurales de la violencia, con una fuerte inversión social en los sectores más deprimidos y marginados de la población, fortaleciendo la institucionalidad del estado en la justicia, la seguridad pública y el desarrollo social.

La administración del presidente Mauricio Funes (2009-2014) estableció bases para el impulso del nuevo enfoque en seguridad. Algunos de los avances en la materia fueron: en materia de prevención, se constituyó un gabinete de gestión para la prevención de la violencia, que aglutinaba a las principales instituciones de gobierno relacionadas con el abordaje integral de la violencia, con el objetivo de trazar estrategias e iniciativas conjuntas de trabajo. De dicho esfuerzo nació la Estrategia nacional de prevención de la violencia, que sistematizó los mecanismos territoriales de trabajo y se constituyó en una herramienta para el desarrollo del tratamiento interinstitucional de la prevención de la violencia.

Desde el inicio de ese gobierno, en diferentes municipios y gobernaciones del país se difundió e implantó la metodología de comités municipales de prevención de violencia, como espacios locales de diálogo, planificación e implementación de iniciativas de prevención de la violencia, en coordinación con el gobierno central.

En el marco del Asocio para el crecimiento se está desarrollando conjuntamente el Proyecto prevención del crimen y la violencia, para hacer frente a la inseguridad. La meta 11 del Asocio es, precisamente, "prevenir el crimen y la violencia en municipios claves de El Salvador y apoyar reformas". Este es un proyecto con un periodo de duración de marzo de 2013 a marzo de 2018, y se desarrollará en cincuenta y cinco municipios del país, veinte de ellos de más alto riesgo.

Se formuló también el Plan de prevención y seguridad escolar, un plan más amplio del que ya se venía trabajando con las escuelas seguras (PNC-Mined-Prepaz), que incluye a las instituciones mencionadas y al Gabinete Nacional de Gestión para la Prevención de la Violencia, a la Fiscalía General de la República, al Ministerio de la Defensa Nacional y a las gremiales del sector educativo.

Es importante destacar que la antigua Dirección de Seguridad Ciudadana se transformó en 2009 en la Dirección General de Prevención de la Violencia y Cultura de Paz (Prepaz), que implementó iniciativas de desarrollo del recurso humano, proporcionando formación y capacitación especializada a sus elementos destinados al territorio, en convenio con instituciones de educación superior.

En materia de control y represión del delito, se instaló un gabinete permanente de seguridad, que aglutina a todas las instituciones encargadas de proveer seguridad, en el que se monitorea e implementan las principales acciones en la materia.

Por primera vez desde su conformación, y gracias al esfuerzo de la Academia Nacional de Seguridad Pública, la Policía Nacional Civil al-

canzó el número de elementos necesarios según la plantilla policial diseñada por la institución, con lo que se mejoró su presencia en el territorio. Gracias al trabajo de ambas instituciones, se avanzó en procesos inéditos en el desarrollo de la carrera policial. Por primera vez, oficiales del nivel ejecutivo ascendieron al nivel superior, y elementos del nivel básico ascendieron por la vía institucional al nivel ejecutivo.

La Policía Nacional Civil ha dado un fuerte impulso a la filosofía de policía comunitaria, reflejada en el currículo formativo y en procesos de mayor expansión en el territorio nacional, que se acoplarán con los esfuerzos de prevención gubernamental. Es importante destacar la adopción de políticas de género en ambas instituciones, que han estimulado la participación de las mujeres en la seguridad pública.

En materia penitenciaria se logró mejorar el control de los centros penitenciarios, con lo que se evitaron eventos de violencia mayor como masacres o motines, los cuales no se registraron durante el periodo, a pesar del hacinamiento.

A través del programa Yo cambio se impulsó la productividad y el trabajo de las personas privadas de libertad, incorporándolas en diferentes espacios laborales mediante convenios con instituciones como el Ministerio de Obras Públicas, complementada con la promoción de la producción propia de los internos.

Se incorporó la tecnología para la gestión penitenciaria, siendo un ejemplo notable de ello la creación del Sistema de Información Penitenciaria (Sipe), herramienta informática creada con *software* libre por personal de la Dirección General de Centros Penales, como un sistema de información gerencial que permite seguir la gestión penitenciaria, el control constante de la trayectoria de los privados de libertad en los centros penitenciarios e informar a los tribunales y a la fiscalía sobre el cumplimiento de plazos de detención y cumplimiento de la pena. Esta herramienta ha sido considerada ejemplar en el ámbito latinoamericano.

También se adquirió mayor tecnología para la vigilancia electrónica de los centros penitenciarios y para el bloqueo de señales de celulares, con el fin de contrarrestar la incidencia de delitos cometidos mediante su uso.

Otro elemento importante de la gestión fue la creación e impulso de la Escuela Penitenciaria como centro de formación y entrenamiento del personal penitenciario, a fin de fortalecer las capacidades de los recursos humanos.

Se logró además ampliar los cupos penitenciarios y contar con espacios adecuados para la ejecución de las fases de semilibertad en las granjas penitenciarias, que forman parte del proceso de inserción productiva de los privados de libertad.

En relación con la atención a víctimas, en el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública se creó la Dirección de Atención a Víctimas, como un reconocimiento de las necesidades de las víctimas de la violencia y del delito, que se ha constituido en un espacio orientado a acompañarlas en la búsqueda del acceso a la justicia y la seguridad.

Como parte de las labores de la Dirección de Atención a Víctimas se tiene la Secretaría del Consejo Nacional contra la Trata de Personas, organismo interinstitucional que reúne a las principales instituciones del órgano ejecutivo para la prevención, el control y abordaje de la problemática de la trata de personas.

En materia migratoria se modernizaron los mecanismos de seguridad en los procesos de emisión de documentos migratorios, mediante mejoras tecnológicas de registro biométrico, el incremento de las medidas de seguridad en la elaboración de los documentos y la integración de las bases de datos para la detección de personas con cuentas pendientes con la justicia. También se trabajó intensamente en la mejora de las condiciones de seguridad fronteriza, para prevenir y controlar delitos como el tráfico y trata de personas y otros que usan las fronteras como canales de entrada al país.

A continuación se presentan el marco conceptual, los principios, las estrategias y los ejes de la nueva política de justicia, seguridad y convivencia del gobierno para el periodo 2014-2019.

8. Marco legal

En su artículo 1°, la Constitución de la República reconoce a la persona humana como principio y fin de la actividad del estado, que debe procurar el bienestar común y la protección de los individuos. Por otra parte, según el artículo 2°, es obligación del estado procurar la protección del derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad y a la seguridad de las personas; además, debe velar por la conservación y defensa de estos derechos.

La Convención americana sobre derechos humanos, suscrita y ratificada por El Salvador, establece en su artículo 1°:

> Los estados partes se comprometen a respetar los derechos y las libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

El Pacto internacional de derechos civiles y políticos, normativa reconocida también conforme los procedimientos establecidos en la Constitución, determina en el artículo 2° que:

1. Cada uno de los estados partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

El Tratado marco de seguridad en Centroamérica establece asimismo estándares para el desarrollo de las políticas de seguridad de la región, que deben orientarse al fortalecimiento del estado de derecho, la democracia y el respeto a los derechos humanos (artículo 1°), al fortalecimiento del poder civil y a su autoridad sobre las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad pública (artículo 2°), así como a la lucha contra la corrupción.

Es importante destacar que el concepto de seguridad democrática del tratado se adscribe a concepciones de carácter integral y multidimensional, es decir no limitada al abordaje exclusivo desde el sector seguridad, sino como resultado de su incorporación en las políticas generales de desarrollo social y humano (artículo 10), lo cual debe orientar a los países miembros en la formulación de sus política públicas.

Otro aspecto importante es comprender que el tratamiento de la seguridad es una combinación de los esfuerzos nacionales en coordinación con los regionales, dentro de los cuales se encuentra la Comisión Centroamericana de Seguridad, en la que está representado el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (artículo 51).

En el plano interno, el artículo 168 de la Constitución establece, en su tercer apartado, como competencia y obligación del presidente de la República: "Procurar la armonía social, y conservar la paz y tranquilidad interiores y la seguridad de la persona humana como miembro de la sociedad". Para llevar a cabo esta obligación, el presidente y sus ministros están facultados para tomar las medidas e iniciativas que consideren necesarias.

De acuerdo con la Constitución, las instituciones del ejecutivo encargadas de gestionar los asuntos públicos son las secretarías de estado, es decir los ministerios de cada ramo (artículo 159), y establece la existencia de un ministerio para gestionar la seguridad pública. De acuerdo con el artículo 35 del Reglamento interno del órgano ejecutivo:

> Artículo 35. Compete al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública:

1 Elaborar, en coordinación con los organismos que constitucionalmente tienen a su cargo asignadas las tareas relacionadas con la seguridad pública, los planteamientos y estrategias que integran la política de estado sobre seguridad pública, debiendo incorporar obligatoriamente en los mismos, la prevención de la violencia y del delito, la rehabilitación y reinserción del delincuente y las medidas de represión necesarias para contrarrestar toda actividad delincuencial, con estricto apego a la Constitución y en el debido cumplimiento de las leyes secundarias correspondientes;

2 Promover, estimular y fortalecer una cultura de paz y el mantenimiento del orden público, por medio de programas permanentes en los que participen los gobiernos locales, organismos no gubernamentales y la ciudadanía, en general;

3 Conocer de las solicitudes de conmutación de penas;

4 Coordinar los esfuerzos en materia de cultura y responsabilidad ciudadanas, dándole impulso a proyectos como la creación de comités de seguridad ciudadana u otras formas de organización de la sociedad civil en todo el territorio nacional, sobre la base de un amplio ejercicio de participación de los diversos sectores en las respectivas comunidades;

5 Servir como medio de comunicación y coordinación entre el órgano ejecutivo con la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio Público, la Comisión Coordinadora del Sector Justicia y el Consejo Nacional de la Judicatura;

6 Asesorar al presidente de la República respecto de los proyectos de leyes o de sus reformas, relacionadas con su política criminal, las políticas de seguridad pública y justicia criminal que sean sometidos a su consideración;

7 Ejercer, en representación del presidente de la República y bajo sus directas instrucciones, la organización, conducción y mantenimiento de la Policía Nacional Civil y la Academia Nacional de Seguridad Pública;

8 Coordinar con las demás instituciones del estado la uniformidad de las estadísticas delincuenciales, como base necesaria para el estudio de los factores determinantes de la criminalidad y crear los organismos que fueren necesarios para las investigaciones criminológicas;

9 Presidir, de acuerdo a la ley , el Consejo de Ética Policial;

10 Coordinar, los esfuerzos nacionales contra el crimen organizado, el lavado de dinero y la corrupción, así como apoyar la prevención integral del consumo y uso indebido de drogas, su control, fiscalización y el tratamiento y rehabilitación de adictos; así como dar cumplimiento a los compromisos internacionales adquiridos en esta materia;

11 Coordinar cuando sea necesario y legalmente pertinente, las acciones de seguridad pública y la elaboración e implementación de las políticas de seguridad pública con las distintas secretarías de estado que fueren procedentes;

12 Fijar la política penitenciaria del estado, de conformidad con los principios que rigen la ley; así como organizar, dirigir, mantener y vigilar los centros penitenciarios, procurando la rehabilitación del recluso y su reinserción en la sociedad;

13 Representar al país en el exterior, en las áreas de su competencia, en coordinación con los organismos correspondientes;

14 Ejercer el control migratorio, conocer de las solicitudes de naturalización de extranjeros, de la renuncia de la nacionalidad salvadoreña y recuperación de la misma, expedir pasaportes y ejecutar las demás acciones que corresponden a la política migratoria; y,

15 Ejercer las demás atribuciones y competencias establecidas por las leyes o reglamentos, así como las que le encomiende el presidente de la República.

De lo expuesto podemos destacar al menos cinco grupos de funciones principales del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública:

- Función decisoria y de conducción política

Consiste en la capacidad de definición dada a las autoridades sobre determinados aspectos

de la gestión pública, esto es, establecer las prioridades y elaborar las estrategias para lograr sus objetivos y disponer de recursos para tal fin.

Es destacable que la primera de las atribuciones dadas al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública sea, precisamente, la de formular los planteamientos y las estrategias sobre la prevención de la violencia y el delito, la seguridad pública y la reinserción y rehabilitación. Dicho de otra forma, el Ministerio es el responsable de las políticas públicas del estado salvadoreño al respecto, una gran responsabilidad, pues lo establece como la entidad encargada de formular esas políticas. Esta es una atribución de tipo decisorio, que lo coloca a la cabeza del sector seguridad.

Esta función se ve reforzada, además, por el artículo 127 de la ley penal juvenil, que ordena al ministerio la elaboración de una política de prevención y tratamiento de la delincuencia juvenil, atribuyéndole entonces la formulación de políticas.

En el número cuatro se le otorga la atribución de ejercer, en representación del presidente, la conducción y organización de la seguridad pública, en las tareas de mando sobre la Policía Nacional Civil y la Academia Nacional de Seguridad Pública: después de la autoridad del presidente, el ministro del ramo es la autoridad jerárquica de las instituciones de seguridad pública.

En el número seis se le da la atribución de definir la política penitenciaria del país, a fin de lograr los mandatos constitucionales y legales de rehabilitación y reinserción social de los privados de libertad.

- Función ejecutiva o administrativa

Se refiere a la dotación o ejecución de determinados servicios a la población y corresponde por algún mandato legal a una organización administrarlo o ejecutarlo.

En el número 2 de las atribuciones del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública se destaca el mandato a desempeñar un papel activo en materia de prevención de la violencia mediante la ejecución de programas, es decir fungiendo además como ente ejecutor.

- Función coordinadora

Es la atribución o facultad de establecer enlaces interinstitucionales gubernamentales o intergubernamentales (central-local) para la ejecución de determinadas tareas o iniciativas.

Para el caso, las tareas preventivas a las que hacen referencia los numerales 2 y 4 se pueden hacer, según dicha atribución, mediante alianzas o con la participación de otros actores públicos o privados, del nivel central o local, así como con la ciudadanía en general, donde se insertan, por ejemplo, los comités municipales de prevención de violencia.

Se le establece, asimismo, funcionar como enlace del órgano ejecutivo con el sector justicia a fin de lograr coordinación en los aspectos comunes de trabajo.

- Función asesora

Se refiere a las tareas de brindar apoyo, con un conocimiento experto o especializado en determinada materia, a otra entidad llamada a tomar una decisión al respecto.

En el numeral 3 se establece la función de asesorar al presidente de la República sobre los proyectos de ley y decretos relativos a seguridad pública, justicia penal o materias relacionadas con el quehacer del ministerio.

- Función de control

Es la relativa al ejercicio de mecanismos de pesos y contrapesos o de supervisión respecto de instituciones o iniciativas externas o de revisión del trabajo de las propias instancias. En este sentido, tanto el Reglamento interno del órgano ejecutivo (Rioe) como la legislación secundaria, le encomiendan tareas de control y supervisión, entre ellas las mencionadas en el numeral 3, según el cual le corresponde conocer de las conmutaciones de la pena. De esta forma, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública tiene la facultad de revisar y emitir dictámenes sobre la procedencia y legalidad del ocurso de gracia.

También el Reglamento interno, en consonancia con la ley orgánica de la Policía Nacional Civil, dispone que el ministro presida el Consejo de Ética Policial, una entidad externa de control del servicio policial y que cuenta con facultades de rendición de cuentas (*accountability*) sobre dicha institución, e incluso, la habilitación legal para investigar extraordinariamente casos de violaciones a los derechos humanos por parte de miembros de la Policía Nacional Civil.

Otras legislaciones establecen en el Ministerio la calidad de autoridad encargada de conocer en apelación de procesos administrativos sancionadores, como en el caso de la normativa disciplinaria de la Policía Nacional Civil o en relación con las empresas privadas de seguridad.

8.1. Facultades, funciones y mandatos dados por normativas recientes

En años recientes, diversas normativas han sido expedidas, creando diversas funciones y atribuciones en materia de seguridad y justicia penal para el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.

Entre ellas están el artículo 127 de la ley penal juvenil, el cual dispone que este ministerio es el encargado de formular una política criminal para la prevención de la delincuencia juvenil, para lo que establece la necesidad de investigar sobre el fenómeno de la violencia juvenil, proponer programas para la ejecución de medidas, dar seguimiento a la justicia juvenil y coordinar con otras instituciones la implementación de esta política.

Por otro lado, legislaciones como la ley especial de protección integral de la niñez y la adolescencia y la ley general de juventud, establecen determinados parámetros para la elaboración y desarrollo de las políticas de seguridad del ejecutivo.

La ley especial de protección integral de la niñez y la adolescencia, en su artículo 38, dispone que: "El estado tiene la obligación de establecer políticas públicas y programas para la prevención, atención y erradicación del maltrato y el abandono físico y emocional de las niñas, niños y adolescentes", y determina la necesidad de atención a la niñez víctima de delitos y la garantía de acceso a la justicia.

Por su parte, la ley general de juventud instituye en el artículo 7° que: "El estado formulará políticas y programas que alienten, mantengan de modo permanente la contribución y el compromiso de la población joven con una cultura de paz, respeto a los derechos humanos, la difusión de los valores de justicia, solidaridad, los derechos y deberes ciudadanos", aspectos en los que el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública tiene participación.

La misma ley establece el derecho de los jóvenes a una vida en paz y sin violencia, en la que se les garantice su seguridad, y determina las características que debe tener una política de prevención y seguridad para los jóvenes, principalmente la existencia de programas de prevención de la violencia y cultura de paz que promuevan formas pacíficas de abordaje de los conflictos, la protección de los derechos humanos de los jóvenes, en particular a su integridad física y su identidad.

Por otro lado, la ley especial integral por una vida libre de violencia hacia las mujeres dictamina la necesidad de garantizar la protección de las mujeres de todo tipo de violencia, por lo cual la prevención y el control de dicho fenómeno debe ser eje transversal y visible en esta política y sus instrumentos. Asimismo, esa ley ordena al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública a registrar y sistematizar las estadísticas de violencia hacia las mujeres y generar informes al respecto.

Por último, la ley marco de convivencia ciudadana y contravenciones administrativas abrió un nuevo campo de trabajo en materia de prevención de la violencia desde el nivel local, con la colaboración del nivel central. Esta política retoma esas oportunidades y hace énfasis en el

trabajo de prevención de la violencia junto con los municipios.

El nuevo enfoque en la gestión de las políticas de seguridad obliga a revisar o crear cuerpos legales que se adecuen a esa política y faciliten su implementación. Por lo anterior, será necesario armonizar y actualizar las normativas del sector para ponerlas al nivel de los estándares constitucionales y en materia de derechos humanos, de otros compromisos internacionales y de las necesidades de desarrollo y fortalecimiento institucional.

9. Marco doctrinario conceptual

Si el ser humano es una condición que se mantiene en una dinámica constante, la población de un estado requiere para subsistir de una serie de actividades en diversos ámbitos. No obstante, este cúmulo de actividades no es posible para el grueso de la población si no se cuenta con estabilidad, tranquilidad y paz social, que el poder político debe proporcionar por medio de la seguridad pública, como parte de las funciones que ha de cumplir, indistintamente de la clase social y del número de personas que se beneficien por dicha función estatal, en la búsqueda del bien común.

Seguir un modelo de justicia y seguridad pública progresista supone, tal como se ha dicho, su carácter integral, es decir la búsqueda de equilibrio entre el derecho a la seguridad colectiva y el derecho a la libertad, y la actuación sobre las causas sociales que generan la violencia y la inseguridad, y no solo sobre los efectos.

Los comportamientos delictivos precisan acciones preventivas sustentadas en:

- Las políticas transversales de inclusión social y de prevención para unos servicios públicos de calidad y reducción de los factores de riesgo.
- La política de vivienda social y la acción integral en los barrios de riesgo.
- La estrategia preventiva que aborde la educación y la formación profesional.
- La extensión y cualificación de la educación pública.
- El acceso a la salud pública.
- El desarrollo de los municipios.

Estas acciones deben ser complementarias a las acciones policiales y a la justicia penal. La acción policial y penal no es incompatible con acciones preventivas.

Evidentemente, desde el punto de vista legal la justicia y la seguridad pública es monopolio del estado, aun cuando por la necesidad humana de tranquilidad la totalidad de dicha seguridad no se debe dejar en manos de unos cuantos, es decir no solo es responsabilidad del estado, pues instituciones sociales como la escuela y la familia son importantes para la prevención de la delincuencia, mediante programas y normas axiológicas que delimiten la conducta de los educadores, los educandos y los ciudadanos.

Por tanto, dicho monopolio no se puede considerar como tal si además del poder público se involucra a dichas instituciones sociales, que pueden funcionar adecuadamente en la prevención de conductas antisociales, mediante su aparato ideológico, compuesto por una serie de ideas y pensamientos que llevados a la praxis filosófica debieran fortalecer el espíritu del individuo para que no “permanezca de rodillas” ante el miedo y la injusticia provocados por la falta de seguridad pública, o resistirse a la incitación a integrar grupos delictivos.

Para mantener su armonía la población de un estado necesita el bien común. Pero no será posible lograrlo si la seguridad pública está en peligro por la infiltración de la delincuencia en las entidades encargadas de proporcionar tal seguridad. El supuesto fracaso de las autoridades civiles encargadas de lograr la seguridad pública ha llevado a que se requiera la intervención de instituciones castrenses en el asunto, aun si su finalidad es mantener la seguridad nacional y no la seguridad pública de los ciudadanos.

Si el estado no pone en marcha una verdadera transformación de los servicios, en este caso una mejora palpable en la atención al ciudadano en las delegaciones y puestos policiales, juzgados y demás organismos relacionados con la seguridad, será muy difícil lograr el compromiso de la comunidad, debilitado en parte a consecuencia de la gran cantidad de promesas incumplidas.

La existencia de una legislación progresista y la inclusión de estructuras democráticas en la administración estatal no garantizan procesos participativos en los que estén legítimamente representados todos los sectores de la comunidad.

En las distintas propuestas de los últimos años, el eje de la participación comunitaria implicaba transformaciones y respuestas de cada uno de los actores involucrados. Sin embargo, se privilegió la forma de respuesta más violenta, la de la fuerza, la del derecho penal.

Debemos advertir, finalmente, el peligro latente de utilizar la participación comunitaria como un mecanismo de desplazamiento de la responsabilidad del estado en la solución de problemas relacionados con la seguridad pública. Hacemos énfasis en que lo planteado es un complemento a la acción del estado, cuya misión Constitucional al respecto es inalienable e insoslayable.

Los actores internos y externos deben reflexionar sobre la validez de las informaciones en las que se basan las decisiones, sobre todo si estas informaciones parecen identificar a ciertos grupos poblacionales como victimarios *per se* para algún tipo de delito o para un supuesto aumento general de la violencia.

9.1. Definiciones previas

Para definir la justicia y la seguridad pública hay que partir de que el objetivo político fundamental de un gobierno democrático es la edificación y consolidación del estado democrático y social de derecho, fundado en un sistema constitucional, orientado a la defensa y garantía de la vida y los bienes de las personas, la dignidad y la satisfacción de necesidades humanas básicas, así como la defensa y la soberanía del pueblo. Así, la protección de los derechos en condiciones igualitarias no solo es un límite de la actuación estatal, sino, ante todo, el fundamento mismo del estado, como lo establecen la democracia, los acuerdos de paz y la Constitución.

9.1.1. Justicia

El concepto de justicia está ligado al de paz social, entendida no como urbanidad o buenas costumbres, sino como políticas estatales de desarrollo social, sólidas, coherentes, sistemáticas, integrales y permanentes.

9.1.2. Seguridad pública

Es la situación social que garantiza y permite el ejercicio y tutela plenos de todos y cada uno de los derechos individuales y colectivos que tienen las personas, así como el cumplimiento de los deberes ciudadanos mediante la acción efectiva del estado en la aplicación de la ley.

9.1.3. Seguridad ciudadana

Consiste en la protección de la vida, integridad y bienes de todas las personas, en contra del delito predatorio, mediante la organización de múltiples actores sociales, centrada en labores de prevención de la violencia y el delito con participación de la ciudadanía.

9.1.4. Fortalecimiento institucional de la justicia y la seguridad pública

Significa crear un sistema de justicia expedita, para que los conflictos de convivencia puedan ser resueltos con inmediatez, junto a los gobiernos locales. Al mismo tiempo, reorganizar el despliegue territorial de la seguridad pública,

fortaleciendo la presencia de las especialidades policiales de acuerdo con las necesidades jurisdiccionales.

9.1.5. Reafirmar el carácter civil de la Policía

Uno de los pilares democráticos es la seguridad pública para los ciudadanos. En nuestra Constitución, la Policía Nacional establece como instrumento de dicha seguridad su carácter civil, producto de los Acuerdos de Paz, por lo que nuestro gobierno será garante de ello.

9.2. Principios rectores

Para diseñar una política pública es necesario tomar en cuenta los estudios e informes más objetivos y relevantes sobre la realidad, el desarrollo de las instituciones encargadas de la justicia y la seguridad, así como un patrón de principios rectores. En esa línea, el análisis planteado en este documento se fundamenta en tres premisas:

1. El estado es el responsable de la seguridad pública, que se complementa con las políticas públicas de las diversas instituciones, con la participación de todos los actores sociales.
2. Las acciones son parte de un sistema integrado en el que el estado desarrolla la política con participación ciudadana y desde las instituciones gubernamentales.
3. La política debe ser adaptable a los cambios de la realidad y responder a sus demandas y retos.

Los principios que la guían son:

- *Visión estratégica de estado*. El estado prioriza en su política de seguridad ciudadana estrategias respetuosas del estado de derecho, cuyos objetivos estén basados en el enfoque de derechos, respetando la institucionalidad democrática, orientada a lograr y permitir que se ejerzan y se cumplan los derechos fundamentales de las personas.
- *Participación ciudadana*. Interlocución con las diferentes expresiones y manifestaciones de los actores sociales en el proceso de adopción de decisiones de la política pública en prevención y seguridad de sus comunidades, que debe orientarse a fortalecer y contribuir a mejorar la eficacia de las acciones públicas, como participación en la rendición de cuentas.
- *Enfoque integrador con las políticas públicas sociales*. Este enfoque permite enfrentar el problema de la violencia y la delincuencia desde una perspectiva multidimensional e interinstitucional.
- *Territorialidad*. La política se organizará y responderá a las necesidades y características propias de cada municipio o zona geográfica.
- *Legalidad*. Respeto a la Constitución y la ley. No puede hacerse ningún acto que viole la ley ni pretextar una situación extraordinaria o de emergencia para transgredir las normas establecidas.
- *Rescate del enfoque de los acuerdos de paz*.
- *Dignidad humana*. Los habitantes del país serán tratados con el respeto que merece su condición de seres humanos. Implica el respeto, la promoción, vigencia y defensa de los derechos fundamentales de los individuos y de la ciudadanía en general.
- *Igualdad y justicia social*. La política de justicia, seguridad y convivencia debe estar orientada a la protección, el respeto, la promoción, vigencia y defensa de los derechos humanos, especialmente de la población más vulnerable.
- *Equidad de género*. Se tendrán en cuenta las condiciones, oportunidades y necesidades diferentes entre los sexos en cuanto a la justicia, seguridad pública y convivencia, y se identificarán las acciones necesarias para eliminar las desigualdades.
- *Transparencia y rendición de cuentas*. Los actos de gobierno y sus decisiones pertenecen al ámbito público; por tanto, sus contenidos,

fines, resultados y actores están sujetos al escrutinio público.

- *Coordinación interinstitucional*. Las instituciones del estado que se relacionen directa o indirectamente con la atención a los fenómenos de la violencia y la delincuencia trabajarán coordinadamente, para enfrentar sus manifestaciones y los factores que los posibilitan o reproducen.
- *El uso legítimo y proporcional de la fuerza es competencia exclusiva del estado*. Y estará enmarcado en los parámetros constitucionales, los estándares internacionales de derechos humanos y las leyes internas.
- *Conducción estratégica institucional*. Se establecerá un liderazgo unificador para dar coherencia a las políticas de las instituciones del gobierno, para que las instancias responsables sean eficientes y oportunas en el cumplimiento de sus competencias.

10. Estrategias y ejes

En consonancia con esta concepción amplia de seguridad, multidimensional e integral, partimos de reconocer que su logro no es una meta cuyo alcance corresponda única y exclusivamente a un sector del gobierno, aun cuando hay una institucionalidad encargada, sino que implica, directa o indirectamente, pasiva o activamente, a una gran variedad de actores sociales.

En esta lógica, comprendiendo las dimensiones y la complejidad de la violencia y la delincuencia, es deber del gobierno involucrar todos los actores y medios posibles, y organizarlos para dar una respuesta integral al fenómeno, todo ello en el marco del respeto de la legalidad y del funcionamiento de las instituciones.

En esta visión de integralidad, la política incluye múltiples estrategias para tratar el problema de la violencia y la delincuencia, en diferentes campos institucionales y sociales, agrupadas en ejes, tal como se detallará más adelante.

10.1. Estrategia central: el sistema nacional de seguridad ciudadana

Además de una disposición de voluntades, medios y recursos, lo principal es la dirección articulada de los procesos de implementación y territorialidad de las estrategias, lo cual implica crear o fortalecer instancias y mecanismos de conducción política bajo un liderazgo principal. Por lo anterior, nuestra estrategia central consiste en el establecimiento de una instancia bajo el liderazgo del presidente de la República: el sistema nacional de seguridad ciudadana.

La noción de sistema hace referencia a una estructura dinámica en la que todas sus partes se interrelacionan mediante procesos y funciones especializadas, pero que en su conjunto desarrollan un solo proceso central. De esta manera, el sistema nacional de seguridad ciudadana está integrado por todas las instituciones de gobierno que atienden expresiones y fenómenos de violencia, y por las encargadas de resolver los problemas relacionados con los factores sociales que estimulan su proliferación y reproducción. Considera también los diferentes niveles territoriales, para dirigir sus iniciativas. Lo anterior asume como indispensable la participación ciudadana y la construcción de ciudadanía, para el logro de mayores cotas de seguridad y justicia.

10.1.1. Ejes del sistema nacional de seguridad ciudadana

Este sistema funciona por medio de cinco ejes:

1. Prevención de la violencia y de la delincuencia.
2. Control y represión del delito y la violencia.
3. Rehabilitación y reinserción social.
4. Atención a las víctimas.
5. Fortalecimiento institucional de la seguridad y justicia.

Estos componentes deben concretarse en la acción institucional de modo que se traduzcan en estrategias de funcionamiento y administra-

ción que favorezcan su realización. En tal caso, deberán implementarse también políticas institucionales de buen uso y manejo de los recursos materiales, de desarrollo y profesionalización de los recursos humanos, de gestión efectiva en la adquisición de bienes y servicios, y de desarrollo tecnológico institucional.

Los ejes se desarrollan a continuación.

Eje 1. Prevención de la violencia y de la delincuencia

- Estrategia 1. Creación del subsistema nacional de prevención de la violencia y la delincuencia
  - a) Elaboración de la propuesta de ley de prevención de la violencia y la delincuencia, que establezca los parámetros y normas de coordinación y articulación entre todos los niveles de gobierno y la sociedad civil para la efectiva territorialidad de las políticas y programas de prevención.
- Estrategia 2. Contribuir a la construcción de la cultura de paz que permita disminuir la violencia social, las condiciones y prácticas que la sustentan y el incremento progresivo del respeto, la convivencia y la tolerancia entre la población
  - a) Fomentar la aplicación de la ley marco para la convivencia ciudadana y contravenciones administrativas.
  - b) Fomentar la difusión y la aplicación de la ley especial de protección integral de la niñez y la adolescencia.
  - c) Fomentar la difusión y la aplicación de la ley especial integral por una vida libre de violencia hacia las mujeres.
  - d) Difundir prácticas y valores de convivencia ciudadana y de buena vecindad con el Ministerio de Educación y los gobiernos locales, en consonancia con la ley marco de convivencia ciudadana y contravenciones administrativas.
- Estrategia 3. Territorialidad de la gestión de la prevención de manera integral y articulada
  - a) Creación o impulso de comités municipales de prevención de la violencia, liderados por el alcalde o la alcaldesa y que contarán con la participación de los representantes comunitarios.
    1. Los comités serán responsables de conducir la política de prevención de la violencia y del delito en el municipio, y garantizarán la coordinación interinstitucional con las distintas agencias del sistema de justicia y seguridad y con el gobierno nacional.
    2. Se propiciará la elaboración de diagnósticos y planes locales de seguridad como presupuesto para el trabajo articulado.
    3. Los comités municipales deberán asegurar el intercambio permanente de información, harán análisis municipales de la situación de la criminalidad y supervisarán el desarrollo de planes y programas. Asimismo, deberán informar regular y sistemáticamente a la población de los avances y retrocesos de la política de prevención municipal.
  - b) Suscribir convenios de cooperación entre el ejecutivo, los municipios y otras instituciones para la prevención de la violencia y del delito.
  - c) Apoyar a los gobiernos municipales y a otros actores gubernamentales y no gubernamentales en programas inclusivos, especialmente en los relacionados con la niñez y la juventud, para el desarrollo educativo, laboral, cultural, deportivo, recreativo y ético.
  - d) Fortalecer significativamente actividades educativas de prevención de la violencia y del crimen dentro de los centros escolares, dirigidas a estudiantes, maestros y padres de familia.

e) Promover la participación social y la organización de la juventud.

f) Contribuir en las estrategias para crear, mejorar, recuperar, dinamizar y promover el uso inclusivo de los espacios públicos. Las medidas de recuperación del espacio público deberán relacionarse y articularse con otras políticas como las de educación, salud, vivienda, transporte y desarrollo socioeconómico, entre otras.

- Estrategia 4. Promover la participación de la comunidad en los procesos de intervención local y nacional en las políticas de prevención de la violencia y delincuencia

a) Institucionalización de espacios comunitarios de participación.

b) Promoción de mecanismos de consulta ciudadana.

c) Propiciar y apoyar procesos de diálogo y entendimiento con actores locales para la convivencia ciudadana.

- Estrategia 5. Reducir factores de riesgo que estimulen comportamientos violentos o dañinos a la convivencia

a) Impulsar reformas legislativas para combatir el tráfico ilícito de armas y fortalecer el control de armas de fuego, orientada a la reducción del impacto de la violencia.

b) Combatir la circulación de armas ilegales.

c) Formalizar la Comisión Nacional Interinstitucional de Control y Seguimiento de las Armas de Fuego, para aglutinar todas las instituciones relacionadas con la materia y coordinar y supervisar las iniciativas relativas al control de armas y a la prevención de la violencia derivada de su uso.

d) Impulsar campañas de sensibilización y educación sobre el impacto que tienen las armas de fuego en la violencia y en la delincuencia. Estas campañas se dirigirán fundamentalmente a la población juvenil y tratarán en especial la violencia intrafamiliar.

e) Procurar el cumplimiento de los compromisos internacionales (ONU, OEA, Sica) sobre control y comercialización nacional e internacional de armas de fuego.

f) Fortalecer la Comisión Nacional Antidrogas como entidad rectora y diseñadora de las políticas públicas para la prevención del consumo perjudicial y la dependencia del alcohol y otras drogas como factores condicionantes de la violencia.

g) Impulsar, en coordinación con el Ministerio de Salud y otras instituciones, la creación de instancias especializadas para el tratamiento de adicciones, promoviendo programas de educación, sensibilización y control, y facilitando medios para superar la dependencia del alcohol y de otras drogas.

h) Implementar campañas de sensibilización y propuesta de contenidos educativos para la prevención del consumo perjudicial del alcohol y otras drogas.

i) Promover reformas legales para fortalecer el control de la producción y comercialización de bebidas alcohólicas.

j) Fortalecer el marco jurídico para el control de los juegos de azar.

- Estrategia 6. Diseñar, en coordinación con las autoridades competentes, las estrategias de prevención de la violencia y delincuencia para niños, niñas, adolescentes y jóvenes

a) Elaborar programas inclusivos con la juventud que fomenten el desarrollo de las aptitudes y capacidades personales o profesionales de los beneficiarios. Estas labores se desarrollarán en coordinación con las instituciones públicas encargadas de los asuntos sociales, los gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales y líderes comunales.

b) Coordinar con el Ministerio de Educación el acceso seguro a los centros educativos, así como la convivencia en todo el territorio nacional, y el desarrollo de actividades orientadas a la prevención de la

violencia y el delito (Plan de prevención y seguridad escolar).

c) Crear programas especializados de atención e inserción para jóvenes en conflicto con la ley que deseen abandonar la vida delictiva y la violencia.

d) Fortalecer los programas especiales para la recepción de adolescentes jóvenes repatriados en coordinación con otras instituciones.

e) Integración permanente de niños y jóvenes en riesgo (los que abandonan la escuela, los que permanecen en la calle sin el cuidado de sus padres, durante el día o la noche) en programas deportivos, culturales, de recreación y de educación técnica-vocacional, en espacios comunitarios que les garanticen la alimentación y mantenerse al margen de las pandillas.

- Estrategia 7. Diseñar e institucionalizar estrategias de prevención de la violencia de género e intrafamiliar

  a) Fortalecer la coordinación interinstitucional con las instancias rectoras de las políticas de inclusión social y de la mujer.

  b) Coordinar con los gobiernos locales, en el marco de los comités municipales para la prevención de la violencia, la creación o fortalecimiento de espacios comunitarios de participación para el abordaje de la violencia intrafamiliar y hacia la mujer.

  c) Sensibilizar operadores institucionales y generar protocolos de actuación con perspectiva de género y diversidad sexual en el sector seguridad y justicia.

  d) Generar y proporcionar información a la ciudadanía sobre la incidencia y las consecuencias de estas manifestaciones de la violencia.

  e) Promover campañas de sensibilización en las instituciones y la sociedad en general para lograr mayor conciencia y respuesta frente a la violencia contra las mujeres, los niños y adultos mayores.

- Estrategia 8. Uso de tecnologías y medidas de prevención situacional en el espacio público

  a) Difundir y adoptar medidas de diseño urbano inteligente en los espacios públicos para mejorar la vigilancia y el control social, para disuadir y reducir la incidencia de delitos.

  b) Implementar un sistema de vigilancia electrónica en las zonas de mayor incidencia delictiva para la prevención e investigación de delitos.

Eje 2. Control y represión del delito y la violencia

- Estrategia 1. Nuevo enfoque de policía comunitaria que implica la reestructuración institucional, el despliegue territorial, inteligencia, investigación criminal, áreas especializadas, mecanismos de control, así como el bienestar y la profesionalización policial con el fin de mejorar el servicio

  a) Mejorar la gestión de la Policía Nacional Civil mediante:

    1) La reestructuración organizativa de la policía y sus funciones en el territorio.

    2) La administración eficiente del personal y de los recursos institucionales: físicos, financieros y técnicos.

    3) El rediseño y fortalecimiento de los mecanismos de control interno y fiscalización, para garantizar el desarrollo profesional y ético efectivo de la corporación policial, así como para evitar la corrupción, con apego a la legalidad y al debido proceso.

    4) Reestructuración, interconexión e integración de los sistemas de información policial, así como los de otras instituciones de interés para la seguridad pública.

    5) El uso de indicadores (cualitativos y cuantitativos) y estadísticas que

permitan medir los resultados, los impactos y el grado de avance de las acciones policiales en la persecución del delito

a) Mantener un número de elementos policiales adecuado a las necesidades del país.

b) Implementar el modelo de policía comunitaria, como estrategia principal en el trabajo preventivo de la policía, mediante la cual se establezcan alianzas estratégicas con la comunidad para identificar conjuntamente la problemática de seguridad que le afecta y generar soluciones, asegurando la presencia y el control territorial.

c) Mecanismos periódicos de rendición de cuentas de las unidades policiales y jefaturas a la comunidad, por medio de los comités municipales de prevención o instancias similares.

d) Fortalecer el liderazgo policial.

e) Desarrollar planes y acciones de seguridad para el turismo y zonas portuarias, con énfasis en zonas en desarrollo.

f) Fortalecer el control y la supervisión de los servicios privados de seguridad y cuerpos de agentes municipales.

g) Fomentar políticas institucionales que hagan viables la igualdad de oportunidades y el desarrollo profesional de las mujeres miembros de la corporación policial.

h) Crear y mejorar programas de mejora del bienestar policial.

i) Establecer un programa de alicientes a la excelencia e integridad, que premie y estimule al personal administrativo y policial destacado.

- Estrategia 2. Mejorar y fortalecer las capacidades de investigación criminal y científica del delito, particularmente de la delincuencia organizada, maras o pandillas, y de los ilícitos que más afectan a la población, como los delitos patrimoniales, las extorsiones y el homicidio

a) Optimizar la inteligencia policial dotándola de mejores condiciones para proveer información, análisis y asesoría al servicio de las funciones especializadas y territoriales de la Policía Nacional Civil.

b) Sistematizar y homologar los procedimientos de actuación mediante protocolos institucionales de la Policía Nacional Civil.

c) Optimizar los métodos y técnicas de investigación: aseguramiento de la escena del crimen, recolección y custodia de las evidencias, análisis científico de la prueba para asegurar los procesos legales.

d) Desarrollar, con el apoyo de inteligencia policial, métodos especializados para la consecución de casos sólidos contra integrantes de la criminalidad y agrupaciones delictivas organizadas.

e) Implementar metodologías y estrategias de desarticulación de mercados ilícitos vinculados al comercio informal y al formal. Por ejemplo, comercialización de celulares y dispositivos electrónicos hurtados o robados y sus componentes, tráfico de armas, robo y desmantelamiento de vehículos para la venta de sus partes.

f) Detectar, identificar y perseguir redes de corrupción, lavado de dinero y otras actividades de crimen organizado vinculadas a delitos transnacionales, mediante el fortalecimiento de la inteligencia y la investigación en este campo.

g) Promover el establecimiento de convenios regionales de recolección e intercambio de información que permitan un mayor control de la actuación de las pandillas y del crimen organizado en Centroamérica, México y Estados Unidos.

h) Consolidar la oficina nacional de la Interpol y su relación con la sede regional.

- Estrategia 3. Reducir la impunidad mediante la mejora de la coordinación interinstitucional con el sector de justicia
  - a) Impulsar la adopción de convenios y protocolos de actuación para articular eficientemente labores de investigación de delitos complejos con la Fiscalía General de la República y otras organizaciones del estado, mediante la conformación de equipos especializados de carácter interinstitucional.
  - b) Fortalecer la coordinación con la Fiscalía General de la República en el marco de una política efectiva de persecución criminal. En particular:
    - 1) Fortalecer las unidades especializadas de investigación y persecución del tráfico ilegal y la trata de personas.
    - 2) Robustecer la unidad de investigación de delitos financieros en la Policía Nacional Civil. Definir mecanismos para el manejo de información financiera y bancaria que permitan conocer las operaciones.
    - 3) Fortalecer la capacidad de rastreo, decomiso y recuperación de bienes producto de operaciones de delincuencia organizada, maras o pandillas, lavado de dinero y corrupción.
  - c) Coordinar con la comunidad de inteligencia.
  - d) Identificar las principales necesidades para la mejora de la efectividad de la investigación criminal, la resolución y judicialización de delitos y generar medidas correctivas y mejora.
  - e) Retomar modelos y buenas prácticas de otros países, y aprovechar la experiencia de la cooperación internacional.
  - f) Implementar sistemas de coordinación supervisada y transparente entre las instituciones responsables de impartir justicia, para acelerar respuestas y reducir la mora de casos investigados.
    - 1) Mejorar y ampliar los sistemas de captación de denuncias.
    - 2) Impulsar un sistema interinstitucional de recepción y control de casos y denuncias que permita dar seguimiento de forma integrada y articulada a la evolución del proceso y ofrecer al usuario información confiable sobre el estado de sus casos.
  - g) Fortalecer los mecanismos de coordinación policial en el nivel nacional, regional, continental y global para la persecución del crimen transnacional.
  - h) Promover reformas legales e impulsar nuevos marcos normativos para la eficacia en el control del delito:
    - 1) Revisar las penas contempladas en la legislación penal nacional para los delitos de crimen organizado, corrupción y otros delitos de realización compleja, a fin de adecuarlos a la gravedad de los ilícitos.
    - 2) Impulsar efectivamente la vigencia y aplicación de la ley de extinción de dominio.
    - 3) Impulsar la reforma de la ley contra el lavado de dinero y activos para fortalecer la investigación y persecución de estos ilícitos.
- Estrategia 4. Mejorar la infraestructura, el equipamiento y las tecnologías de la Policía Nacional Civil
  - a) Fortalecer la acción policial con tecnología y equipamientos orientados a mejorar:
    - 1) Las instalaciones de la Policía en cada uno de los municipios mediante el aumento del número de inmuebles propiedad de la Policía Nacional Civil y de otras instituciones de seguridad pública, que cuenten con el diseño apropiado para su función y para el personal que labora en ellos.
    - 2) Las comunicaciones, medios y soportes electrónicos.

3) La movilidad con medios adecuados a los requerimientos policiales para optimizar la respuesta.

4) La formación permanente de los miembros de la institución.

- Estrategia 5. Optimizar la carrera, formación profesional permanente y especializada de los policías

a) Fomentar la profesionalización, actualización y especialización permanente de los policías, para potenciar sus capacidades y ofrecer un mejor servicio a la ciudadanía.

b) Normalizar la carrera policial, basada en criterios de mérito e idoneidad, regularizando los tiempos y requisitos de los procesos de ascensos y especializaciones conforme a lo dispuesto en las leyes.

c) Convertir a la Academia Nacional de Seguridad Pública en un instituto especializado de educación superior y retomar el espíritu inicial con el que fue creada.

d) Formar policías integrales y al servicio de la comunidad, mejorando el plan de estudios según las necesidades de la institución.

e) Facilitar la investigación científico-académica del quehacer policial, orientado a elevar la capacidad profesional del policía y a mejorar el servicio.

f) Fortalecer las relaciones sistemáticas entre la Academia Nacional de Seguridad Pública y la Policía Nacional Civil con el fin de implementar los planes y programas de formación académica.

g) Promover el incremento de mujeres en las promociones de la Academia Nacional de Seguridad Pública y en la Policía Nacional Civil.

- Estrategia 6. Fortalecer la seguridad migratoria y fronteriza

a) Ejercer control migratorio y de extranjería en nuestro territorio dentro de una visión de integración centroamericana y de respeto a la ley.

b) Contribuir al control y represión de los delitos transnacionales. Establecer desde las autoridades migratorias, aduaneras y de fronteras, comandos, protocolos conjuntos de colaboración e intercambio de información.

c) Fortalecer la seguridad fronteriza con la colaboración de los ministerios de Defensay de Hacienda y otras instituciones.

d) Implementar un sistema integral de seguridad migratoria.

- Estrategia 7. Coordinar con la fuerza armada el cumplimiento del decreto que autoriza sus labores en apoyo a la seguridad pública

a) Desplegar efectivos de la fuerza armada en aquellos sectores geográficos en los que se registre aumento de la violencia.

b) Desplegar efectivos de la fuerza armada para el aseguramiento del terreno, en los sectores donde la Policía Nacional Civil ejecute tareas de desarme o desarticulación de las pandillas y del crimen organizado.

c) Participación de la fuerza armada en tareas de inteligencia para la prevención de la violencia y del crimen organizado.

Eje 3. Rehabilitación y reinserción social

- Estrategia 1. Fortalecer la seguridad, el control y el orden dentro de los centros penitenciarios y centros intermedios

a) Crear y fortalecer los vínculos de cooperación interinstitucional con los actores involucrados en la ejecución de la pena (CSJ, FGR, PGR y PDDH) y otras.

b) Optimizar el control tecnológico dentro de los centros penales e intermedios para garantizar la seguridad interna y externa.

c) Establecer una política ética de recursos humanos que fortalezca la lucha contra la corrupción.

- Estrategia 2. Tomar todas las medidas necesarias para reducir el hacinamiento penitenciario
  a) Gestionar los recursos necesarios para la construcción, habilitación o readecuación de centros penitenciarios o intermedios, ampliando los cupos del sistema y garantizando la seguridad de los establecimientos.
  b) Revisar y mejorar los procesos y tiempos de respuesta para el cumplimiento de los cambios de fase de ejecución penitenciaria y finalización de la condena o vencimiento del plazo de la detención provisional.
  c) Ampliar los programas de atención a personas en fase de confianza o semi-libertad.
  d) Revisar y proponer la reforma del marco normativo que estimula el excesivo crecimiento penitenciario para reducir su impacto en las cárceles.
  e) Promover beneficios penitenciarios u ocursos de gracia para internos adultos mayores e internos con enfermedades crónicas graves, terminales o con pronósticos reservados.
- Estrategia 3. Brindar un tratamiento penitenciario y de ejecución de medidas humanista, profesional y apegado a la ley, para las personas privadas de libertad
  a) Fortalecer y convertir la Escuela Penitenciaria en un centro acreditado de formación profesional.
  b) Revisar, diseñar y mejorar la estructura técnico-operativa responsable de crear y aplicar los programas de tratamiento de las personas privadas de libertad.
  c) Implementar un tratamiento penitenciario progresivo con enfoque humanista, que tome en cuenta todos los aspectos de la personalidad del interno.
  d) Fortalecer los consejos criminológicos en todas sus instancias, especialmente los equipos técnicos de cada centro penal, y equipos multidisciplinarios de los centros intermedios.
  e) Fomentar mejores condiciones laborales y profesionales para el personal penitenciario.
- Estrategia 4. Procurar la rehabilitación y reinserción efectivas que brinden nuevas oportunidades para proyectos de vida positivos
  a) Optimizar el uso del tiempo de los privados de libertad en su proceso de rehabilitación y reinserción mediante programas de trabajo productivo, formación y aprendizaje, implementando el programa Yo cambio en todas las fases del régimen penitenciario.
  b) Impulsar la educación formal e informal y el trabajo como condiciones fundamentales que garanticen los procesos de rehabilitación y reinserción.
  c) Generar un programa de comercialización de bienes y servicios de los productos elaborados por las personas privadas de libertad.
  d) Institucionalizar la rehabilitación de adicciones como parte del proceso de la recuperación física, mental y social de las personas bajo sanciones o medidas penales.
  e) Impulsar una política para establecer convenios con la empresa privada, organizaciones de la sociedad civil y otros, con el fin de coadyuvar al empleo decente y la inserción social de las personas privadas de libertad.

Eje 4. Atención a las víctimas y testigos

- Estrategia 1. Creación de un subsistema nacional de atención a víctimas y testigos
  a) Desarrollar acciones coordinadas y articuladas desde las instituciones que brindan atención a la víctima.
  b) Revisar y diseñar protocolos especiales y manuales de procedimientos

para la atención de las víctimas, tanto en sede administrativa como judicial.

c) Fortalecer la Dirección de Atención a Víctimas del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.

d) Coordinar con las instituciones de salud la atención física y psicológica de las víctimas.

- Estrategia 2. Revisión y fortalecimiento del programa de protección de víctimas y testigos

a) Impulsar la iniciativa regional para el traslado y protección de víctimas y testigos.

b) Revisar y fortalecer el funcionamiento del programa de protección de víctimas y testigos.

c) Impulsar la suscripción de convenios con instituciones estatales y con sectores de la sociedad civil que tengan experiencia en la atención y protección integral de las víctimas y personas afectadas por hechos delictivos violentos o que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad.

- Estrategia 3. Sensibilización y capacitación a los operadores de justicia y seguridad para el trato humano y adecuado a las víctimas

a) Introducir cursos especializados o módulos en los currículos ya existentes, en las escuelas o academias de justicia y seguridad, relativos al tratamiento de las víctimas.

b) Mejorar procesos de denuncia y tratamiento a las víctimas, procurando la capacitación del personal y la infraestructura adecuada.

c) Fortalecer la capacidad policial y de la Dirección de Atención a Víctimas del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, para la atención de casos, especialmente de las víctimas de violencia sexual e intrafamiliar, así como de la niñez, en coordinación con las instancias correspondientes.

- Estrategia 4. Mejorar los estándares legales e institucionales de protección a las víctimas

a) Revisar y actualizar el marco jurídico de protección y derechos de las víctimas en consonancia con el derecho internacional de los derechos humanos y derecho humanitario.

b) Crear la carta de derechos de las víctimas, consensuada entre todas las instituciones del estado que participan en su atención.

c) Crear y desarrollar programas efectivos de restitución de derechos para las víctimas.

Eje 5. Fortalecimiento de la institucionalidad de la seguridad pública

- Estrategia 1. Rediseño institucional

a) Reorientar las instituciones de seguridad pública a la luz de los acuerdos de paz y la Constitución, para adaptarlas al nuevo enfoque de seguridad basado en el carácter social de la violencia.

b) Reafirmar el papel del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública como ente rector, asesor y ejecutor en materia de políticas de seguridad pública y justicia del órgano ejecutivo.

c) Revisar las leyes y los reglamentos de la Policía Nacional Civil y de la Academia Nacional de Seguridad Pública para adecuarlas al nuevo enfoque de la seguridad pública.

d) Revisar y fortalecer la institucionalidad, los mecanismos de control internos y de rendición de cuentas a la comunidad. En especial:

1) Promover la nueva ley de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil que la adscriba al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.

2) Fortalecer los mecanismos de control y ejecución de la actuación policial.

3) Nombrar el Consejo de ética policial.

- Estrategia 2. Profesionalización de funcionarios y empleados del sistema de seguridad pública: ingreso, formación, retiro, carrera, especialización y administración

  a) Establecer y actualizar perfiles y requisitos de ingreso y ascensos a cargos por méritos.

  b) Formar, capacitar y actualizar al personal permanente.

  c) Fortalecer la identidad organizacional y la cultura del servicio público.

  d) Fortalecer la probidad del personal mediante normativas de conducta ética.

  e) Política de depuración permanente respetando el debido proceso.

- Estrategia 3. Restablecimiento de la confianza ciudadana en la institucionalidad de seguridad pública

  a) Facilitar la organización y participación ciudadana en el desarrollo y control de las políticas y las instituciones.

  b) Aplicación de normativas de transparencia en la actuación institucional y en el manejo de los recursos, con fácil acceso al público.

  c) Rendición anual de cuentas sobre el desarrollo de las políticas a la comunidad.

  d) Desarrollar estrategias institucionales de trabajo cercano a la comunidad.

- Estrategia 4. Fortalecer los sistemas de información para la toma de decisiones

  a) Crear un sistema central de información de estadísticas y análisis sobre violencia y delincuencia, con la colaboración de instituciones del sector de justicia y otras relacionadas.

- Estrategia 5. Desarrollar una política migratoria integral

  a) Modernizar la legislación migratoria del país.

  b) Implementar el paso fácil en todas las fronteras.

  c) Abordar la migración desde un enfoque integral y a largo plazo, que considere todas sus causas, manifestaciones y efectos.

  d) Actualizar la tecnología, aumentar la calidad y la seguridad de los documentos emitidos.

  e) Modernizar y mejorar los servicios migratorios y de extranjería.

  f) Fortalecer los programas de atención a la población salvadoreña retornada.

  g) Regularización ágil y oportuna de extranjeros indocumentados.

- Estrategia 6. Articular y coordinar con todas las instituciones del estado que se vinculan con los sectores seguridad pública y justicia

  a) Impulsar la coordinación y acción conjunta en el marco de la Comisión Coordinadora del Sector de Justicia y en su Unidad Técnica Ejecutiva.

  b) Establecer convenios de cooperación y actuación conjunta con todas las instituciones de gobierno, autónomas y gobiernos locales para el desarrollo de iniciativas relacionadas con la seguridad y la justicia desde su especificidad.

- Estrategia 7. Abrir espacios de participación y trabajo con organizaciones de la sociedad civil

  a) Estimular la participación y coordinación de organizaciones de la sociedad civil en temáticas comunes consideradas en esta política.

  b) Tener una actitud abierta y transparente a la auditoría social, dentro de los límites de discreción que la seguridad y la ley requieren.

- Estrategia 8. Articular y coordinar esfuerzos con la cooperación internacional para el desarrollo de las áreas de seguridad y justicia en el país

a) Establecer una comunicación fluida y frecuente con los organismos de cooperación internacional en El Salvador.

b) Fortalecer la apropiación, el alineamiento, la armonización de resultados, la gestión por resultados y la responsabilidad mutua en la cooperación en materias de seguridad y justicia.

- Estrategia 9. Desarrollar comunicación estratégica para mejorar la transparencia y el derecho de la población a ser informada

a) Fortalecer el análisis y la difusión de información sobre la gestión y resultados del sector.

b) Estrechar relaciones con los medios de comunicación para dar a conocer el trabajo.

11. Conclusión

Al comienzo de este texto expresamos nuestra posición al respecto del debate que ha generado la apelación a la participación de la sociedad civil en materia de políticas públicas, y señalábamos la necesidad de enfocar la cuestión desde los estudios empíricos, lo cual hemos hecho en ocasiones anteriores, y desde las reflexiones y teorías que nos proporciona el análisis de la realidad histórica, sobre todo si lo que se quiere saber son los alcances y las limitaciones específicas de la participación ciudadana.

Es más, consideramos que el debate no se debe rehuir, sino enriquecer, a partir de estudios concretos sobre los dispositivos institucionales diseñados para la participación y la investigación sobre las representaciones sociales y prácticas efectivas de participación de la sociedad civil en el desarrollo de las políticas públicas del estado, que a su vez han de ser consultadas a la ciudadanía.

En este documento nos centramos en el segundo de los aspectos. En ese sentido, es importante señalar como conclusión general que la participación no opera en el vacío social, sino que está imbricada y condicionada por las relaciones sociales más generales, y que no es independiente del universo de significaciones que sobre el estado y lo público tienen los sujetos.

Así sostenemos, luego de este análisis, que uno de los límites significativos que tiene la actual experiencia nacional de participación comunitaria en materia de políticas de seguridad, es el complejo de orientaciones valorativas que guían las prácticas de los sujetos, y que como tal no es autónomo de las tradiciones hegemónicas en que se ha expresado la participación, la cultura política y el ejercicio de la ciudadanía en el país. Es, sin duda, un problema ligado a la cultura salvadoreña, que debe entenderse como parte fundamental en la toma de las decisiones estratégicas y en toda política estatal dirigida a transformarla, en pro de lograr la cohesión social, que hasta hoy, es un hándicap importante para la eficacia de las mismas.

A nuestro entender, esas orientaciones valorativas y esas tradiciones, junto a otras cuestiones no menos significativas, como la manera en que se ejerce el poder político, son las que condicionan una participación y ciudadanía limitada. Aquellas se expresan tanto en la apelación a la noción *despolitizada* de *ciudadano*, como en las prácticas efectivas de participación centradas fundamentalmente en las demandas hacia el estado, en la modesta participación en el desarrollo de una agenda más amplia sobre la seguridad pública y en el despliegue de una cogestión más activa en la política pública de seguridad.

Sin embargo, pese al arraigo de las orientaciones valorativas y el peso de las tradiciones, observamos también el desenvolvimiento de prácticas que pueden ensanchar, al menos en el ámbito de los escenarios, el ejercicio de la ciudadanía. Eso dependerá, en buena medida, del aprendizaje de los sujetos y de la apropiación efectiva del alcance de esta política pública.

Bibliografía

Acevedo, Carlos. 2008. *Los costos económicos de la violencia en Centroamérica.* Consejo Nacional de Seguridad. San Salvador.

Adorno, T. y A. Peralva. 2005. *Diálogos sobre violencia y democracia*. Harmattan. París.

Arriagada, Irma. 2005. *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales.* Cepal. Santiago de Chile.

Bandura, Albert. 1986. *Social Foundations of Thought and Action*. Prentice-Hall. New Jersey.

Bourdieu, Pierre. 2009. *La eficacia simbólica. Religión y política*. Biblos. Buenos Aires.

Candina, A. 2006. *Comunidad y seguridad: una guía para la prevención a nivel local.* Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana (Cesc). Universidad de Chile. Santiago.

Foro de Intelectuales y Especialistas en Seguridad. 2014. *Requiere la izquierda una política propia de seguridad pública.* Universidad de Guadalajara, Jalisco. http://udg.edu.mx/

Federación Andaluza de Municipios y Provincias (edición). 2010. *Guía práctica para la implementación de la participación ciudadana en los gobiernos locales de Andalucía: estrategias para la acción*. Federación Andaluza de Municipios y Provincias. s. l.

Hobbes, Thomas. 2009. *Leviatán*. Alianza. Madrid.

Konrad Adenauer Stiftung. 1996. *Justicia en la calle: ensayos sobre la policía en América Latina*. Biblioteca Jurídica Diké. Medellín.

Krauskopf, Dina. 1998. "Dimensiones críticas en la participación social de las juventudes". En *Participación y desarrollo social en la adolescencia*. Fondo de Población de las Naciones Unidas, Clacso, Argentina. San José.

Lewis, John. 1968. *Hombre y evolución*. Grijalbo. México.

Magaz Álvarez, Ricardo (coord.). 2012. *Criminalidad y globalización*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Madrid.

Michaud, Yves. 1989. *Violencia y política*. Editorial Sudamericana. Buenos Aires.

Murillo, Susana. 2012. *Posmodernidad y neoliberalismo. Reflexiones críticas desde los proyectos emancipatorios de América Latina.* Editorial Luxemburgo. Buenos Aires.

Olivar Bertrand, R. 1954. *Lord Acton, el inflexible*. Separata de Arbor, Madrid, junio.

Riella, Alberto. 2001. "Violencia y control social: el debilitamiento del orden social de la modernidad". *Papeles de Población*. 7 (30). Octubre-diciembre.

Notas

1 Bandura presentaba en televisión a un grupo de niños golpeando y ultrajando verbalmente a un muñeco. Luego permitía que los niños entraran a una habitación donde se encontraba el muñeco "bobo"; y los niños actuaban tal como lo habían visto en la televisión.

2 Define aquellos procesos de la violencia en los que la acción se produce por mediaciones institucionales o estructurales. Podría ser entendida como un tipo de violencia indirecta presente en la injusticia social y otras circunstancias que en definitiva hacen que muchas de las necesidades de la población no sean satisfechas cuando con otros criterios de funcionamiento y organización lo serían fácilmente. También desde su origen, y en relación con las mediaciones que la hacen posible, pone de manifiesto los impulsos, incitaciones e interacciones entre unas y otras formas de violencia.

3 www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/es/

4 Requiere la izquierda una política propia de seguridad pública. Foro de intelectuales y especialistas en seguridad. Universidad de Guadalajara, Jalisco. 2014.

La política de drogas en Guatemala: nuevos discursos para las mismas prácticas

Javier Monterroso

1. Un discurso innovador

El general retirado Otto Pérez Molina, electo presidente de Guatemala para el periodo 2012-2015, se define ideológicamente como un conservador de derecha. Su historia está vinculada con la gestión de la seguridad y el enfrentamiento armado interno que vivió el país entre 1960 y 1996, y durante el periodo más sangriento de la guerra, 1980-1982, fue comandante de una zona militar en el departamento de El Quiché, el lugar donde se registró el número más alto de masacres de población civil. Posteriormente, fue director de la Dirección de Inteligencia Militar y jefe del Estado Mayor de la Defensa (1993-1994), puestos desde los que tuvo un gran protagonismo y poder político.

Su carrera política partidista empezó en 2003, cuando fundó el Partido Patriota (PP). Durante el primer año de gobierno de Óscar Berger Perdomo (2004-2007), fue comisionado presidencial para la Seguridad, puesto político desde el que se diseñaba la política de seguridad del gobierno, y a partir de 2005 se retiró al Congreso, donde continuó su carrera política.

Sus vínculos con el sector empresarial tradicional del país son ampliamente conocidos. Una vez retirado del ejército, en 2000, trabajó como consultor en la iniciativa privada, vinculándose profesionalmente con el consorcio Multiinversiones, la corporación de empresas más grande de Centroamérica. Es así que la campaña política que lo llevo a la presidencia es considerada la más cara de la historia del país, y en ella buena parte de los fondos vinieron de la iniciativa privada y de la extrema derecha conservadora.

Es por eso que cuando en febrero de 2012, a pocos meses de haber iniciado su gobierno, Pérez Molina lanza la idea de legalizar las drogas como una alternativa al tratamiento de esta problemática, tanto conservadores como progresistas fueron tomados por sorpresa. ¿Por qué un exgeneral de derecha planteaba una política tan novedosa en materia de drogas? De hecho, su propuesta de legalización era totalmente contraria a su oferta presidencial principal y que lo llevó a la Presidencia: la propuesta de "mano dura contra la delincuencia". En un principio varios analistas coincidieron en que más que una pro-

puesta seria, se trataba de una cortina de humo. No obstante, sus declaraciones a favor de la legalización de las drogas fueron reiteradas nacional e internacionalmente en diversos foros regionales en los que participó durante 2012 y 2013.

En la página electrónica del gobierno de Guatemala se encuentran declaraciones del presidente Pérez sobre la propuesta de legalización de la droga: "Es una regulación muy compleja, no estamos hablando de una sola regulación para todas, sino de que depende del tipo de droga, del daño que causan, la adicción. Yo creo que ahí es donde deberían entrar las diferentes regulaciones (…) no podemos seguir haciendo más de lo mismo cuando vemos que los resultados no son los que hemos esperado (*sic*)"[1].

En Guatemala la discusión sobre la propuesta presidencial fue muy corta, pero intensa, y en ella diversos sectores se pronunciaron en contra, principalmente las iglesias católica y evangélica, así como la mayoría de la oposición política. "Tengo miedo de las consecuencias que una iniciativa pueda provocarles a las nuevas generaciones (*sic*)", comentó el diputado de la exgobernante Unidad Nacional de la Esperanza (Une) Mario Taracena, al estimar que Guatemala podría pasar a ser un país altamente consumidor. El congresista del opositor Libertad Democrática Renovada (Líder), Édgar Ajcip, consideró que la propuesta "agravaría el problema del consumo y no representa una solución a las mafias y el crimen organizado"[2].

En el plano internacional, en marzo de 2012 Pérez Molina intentó discutir el asunto de la legalización de la droga primero en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (Sica), para lo que convocó a una reunión de los presidentes centroamericanos para tratar la problemática, previo a la cumbre de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Cita a la cual solo acudieron los presidentes de Costa Rica y Panamá, mientras que los de El Salvador, Honduras y Nicaragua no solo no acudieron, sino que emitieron una declaración conjunta en la que se oponían a la legalización de las drogas[3], con lo cual la discusión centroamericana de una propuesta conjunta abortó desde su inicio.

A pesar de este desaire, el presidente Pérez volvió a apoyar la legalización durante la Cumbre de las Américas celebrada en Cartagena de Indias en abril de ese año, y posteriormente en la asamblea de la OEA celebrada en Guatemala en junio de 2013. A partir de ese entonces, el presidente Pérez Molina ha alcanzado alguna notoriedad internacional, "gracias a su propuesta de legalizar el consumo y tráfico de drogas, para lo cual argumenta que los métodos actualmente en uso en la lucha contra ese flagelo no han conseguido detenerlo ni solucionarlo"[4].

Las declaraciones e intentos del presidente de discutir sobre la actual política contra las drogas incomodaron a Washington, al punto que la Embajada de Estados Unidos en Guatemala reaccionó en febrero de 2012 indicando que: "El gobierno de Estados Unidos continúa oponiéndose a tales medidas porque la evidencia muestra que nuestro problema compartido de la droga es una gran amenaza a la seguridad pública y a la seguridad"[5].

Sin duda, el discurso del presidente Pérez Molina sobre la necesidad de buscar alternativas al prohibicionismo en materia de política de drogas lo ha situado como uno de los mandatarios latinoamericanos más proclive al abordaje de este asunto: "Aunque Santos matizó sus declaraciones diciendo que no estaría a la vanguardia de un movimiento de ese tipo, su apertura explícita a una discusión amplia sobre las políticas antidrogas dominantes generó reacciones en la misma dirección por parte de otros presidentes de la región, entre ellos Otto Pérez Molina, de Guatemala" (Mathieu y Niño, 2013: 23).

De hecho, se considera que los esfuerzos de algunos presidentes como Pérez Molina, Juan Manuel Santos (2010-2014; 2014-) y Laura Chinchilla (2010-2014), fueron fundamentales para la aprobación de la Declaración de Antigua Guatemala, "Por una política integral frente al problema mundial de las drogas en las Américas",

aprobada el 6 de junio de 2013 por los estados miembros de la OEA, la que aun cuando no se refiere abiertamente a la legalización de las drogas, debido principalmente a la presión de Estados Unidos, sí establece algunos principios para enfocar el problema desde una visión mucho más integral que solamente la lógica represiva. Así, por ejemplo, es evidente que en el numeral 2 de la declaración se refieren en forma no explicita a la legalización, al declarar que los estados parte: "alientan el abordaje de nuevos enfoques sobre el problema mundial de drogas en las Américas basado en el conocimiento y la evidencia científica"[6].

Como lo hemos planteado hasta aquí, el presidente de Guatemala Otto Pérez Molina ha logrado cierta reputación internacional como innovador al impulsar una nueva política de drogas. En la siguiente parte evaluaremos si en el plano interno llevó a cabo esfuerzos por cambiar el enfoque de la política al respecto.

2. Una práctica conservadora

No obstante este discurso en la materia, el presidente Pérez ni su equipo de gobierno han elaborado la propuesta concreta sobre cómo legalizar las drogas nacional o regionalmente. En efecto, a más de dos años de haber propuesto públicamente la legalización, no existe aún, ni siquiera, un borrador de propuesta de política pública, ni mucho menos legislación específica al respecto. Como el gobierno del presidente Otto Pérez Molina termina el 13 de enero de 2016 y en Guatemala no está permitida la reelección presidencial y ningún partido político ha logrado ganar dos elecciones, cualquier política nueva en materia de drogas debe ser aprobada y puesta en marcha antes del 13 de enero de 2016.

En ese sentido, a continuación se analiza la política de este gobierno en relación con el tráfico de drogas.

2.1. Creación de la Comisión Nacional para la Reforma de la Política de Drogas

A pesar de que el discurso presidencial sobre la necesidad de promover la reforma de la política de drogas empezó a principios de 2012, apenas en octubre de 2013, mediante el acuerdo gubernativo 396-2013, se creó la Comisión Nacional para la Reforma de la Política de Drogas, cuya instalación oficial, sin embargo, solo tuvo lugar el 31 de enero de 2014[7].

Cabe preguntarse entonces por qué un gobierno que inició el discurso sobre la legalización de las drogas a inicios de 2012, debió esperar casi dos años para instalar la Comisión Nacional que va a formular la propuesta de política pública al respecto. No parece haber un argumento lógico que justifique que la propuesta más novedosa del gobierno en materia de seguridad ciudadana y el principal objeto del discurso presidencial en materia de política exterior no hayan tenido prioridad en la agenda de gobierno, teniendo en cuenta además que el presupuesto de funcionamiento de la Comisión no era ni es el problema, toda vez que de acuerdo con el artículo 6° del acuerdo 396, los cargos de los comisionados son *ad honorem*.

La Comisión está integrada por autoridades de gobierno y expertos de la sociedad civil de la siguiente manera: Carlos Raúl Morales, ministro de Relaciones Exteriores; Mauricio López Bonilla, ministro de Gobernación; Carlos Mendoza Alvarado, consultor independiente y experto en temas de seguridad, Coordinador de la Comisión; Carmen Rosa de León Escribano, consultora independiente y experta en temas de seguridad; Daniel Haering Keenan, académico; Salvador Paiz, empresario.

De conformidad con el acuerdo citado sus funciones son:

> Artículo 2°. Objeto. La Comisión tiene como objeto formular propuestas al presidente de la República de políticas públicas sobre las drogas que tengan una naturaleza integral,

multidisciplinaria y respetuosa de los derechos humanos y las libertades fundamentales, orientadas a la reducción de la oferta y la demanda de drogas, control de drogas, lavado de activos, extinción de dominio, narcotráfico y actividades criminales conexas, estructura institucional y normativa en materia de drogas, política exterior y política de drogas, género y drogas, así como extracción y cooperación judicial.

Artículo 3°. Funciones. Son funciones de la Comisión las siguientes:

a. Evaluar las políticas, planes y estrategias sobre las drogas implementadas en los últimos años.

b. Analizar los marcos jurídicos y las estructuras institucionales vigentes en materia de drogas.

c. Analizar las iniciativas y propuestas académicas existentes en materia de políticas de drogas, así como realizar y apoyar estudios e investigaciones científicas a nivel nacional sobre el problema de las drogas.

d. Proponer consultas, debates, programas de capacitación y difusión, y cuando se considere conveniente establecer mecanismos de trabajo y alianzas con instituciones públicas, organizaciones académicas, sectores sociales y personas u organismos nacionales e internacionales que la Comisión considere pertinentes para el cumplimiento de sus funciones.

e. Sugerir los insumos técnicos y las propuestas necesarias para la reforma de la política de drogas y su estrategia de implementación, que tengan una naturaleza integral, multidisciplinaria y respetuosa de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

En cuanto a los resultados de la Comisión, estos se limitan a la entrega de un informe preliminar en agosto de 2014, fecha en que concluía su mandato, informe que contiene un análisis muy completo sobre la situación del fenómeno de las drogas en Guatemala, las políticas públicas que se han utilizado para tratar el problema y las tendencias mundiales sobre la regulación (es decir los incisos a), b), c) y d) de su mandato). No obstante, en relación con su objetivo principal, contenido en la literal e) de su mandato, la Comisión se limitó a dar "recomendaciones iniciales", a la espera de "el inicio oficial del proceso de diálogo nacional sobre el problema de las drogas en nuestro país" (Comisión Nacional para la Reforma de la Política de Drogas, 2014). Es decir que lejos de generar las propuestas sobre la reforma de las políticas al respecto, solo dio algunos insumos para la discusión. En cuanto a propuestas de acciones concretas, el informe presenta las siguientes:

1. Trabajar de manera inmediata en el mejoramiento de los datos y los sistemas de información relacionados con el problema de las drogas (…) a través de las siguientes acciones:

- Analizar y sistematizar los datos de pureza de las drogas incautadas en el país (…).
- Crear un sistema institucional permanente para recabar y monitorear los precios de las drogas (…).
- Realizar directamente o facilitar la realización de investigaciones de entrevistas en profundidad en cárceles con actores del narcotráfico (…).
- Desarrollar una metodología institucional adecuada y crear un sistema institucional permanente para medir y monitorear la asociación e impacto del narcotráfico en la violencia homicida (…).
- Desarrollar una investigación rigurosa y exhaustiva sobre el cultivo de la amapola (…).
- Facilitar la realización de un estudio que estime de manera adecuada el costo de la política de drogas vigente en Guatemala (…).
- Construir e implementar nuevos indicadores de desempeño e impacto de la política de drogas (…).

2. Poner en marcha varias medidas de corto plazo que apuntalen o fortalezcan el enfo-

> que de salud pública en la política nacional de drogas y, a la vez, fortalezcan capacidades específicas del sector salud en cuanto a la información relacionada con el problema de las drogas (…).
>
> 3. Elaborar un proyecto de ley que proponga reformar el artículo 47 de la ley de extinción de dominio, incluyendo a las instituciones que implementan políticas de reducción de la demanda como beneficiarias de los dineros extinguidos mediante dicha ley (…).
>
> 4. Revisar la asignación presupuestaria que deriva de los impuestos vigentes al alcohol y el tabaco evaluándose la conveniencia de asignar directamente un porcentaje de estos impuestos a las instituciones que desarrollan políticas de reducción de la demanda de drogas (Comisión Nacional para la Reforma de la Política de Drogas, 2014: 81).

En conclusión, el informe de la Comisión Nacional de Reforma de la Política de Drogas no contiene los lineamientos de una nueva política, sino únicamente recomendaciones que pueden aplicarse perfectamente aun cuando en Guatemala continúe siguiéndose una política prohibicionista.

En ese sentido, algunos columnistas que en su momento se pronunciaron a favor del discurso presidencial de legalizar el consumo de drogas, se mostraron decepcionados con el informe de la Comisión, tal como lo hace, por ejemplo, el medio digital *Nómada* en un artículo de su director:

> Regularizar las drogas: mucho bombo y todavía no (…) el informe solo incluye una propuesta de cambio de ley: reformar la ley de extinción de dominio para que parte de los bienes y dineros incautados sean para salud pública y la reducción de la demanda de drogas. El resto de reformas las pospone para diciembre, después de consultar con más actores estatales y de la sociedad civil (…). Así las cosas, Guatemala podría haberse quedado a la orilla de una reforma a nivel nacional después de encender un debate a nivel global. A menos que, con tres años de desgaste gubernamental y a las puertas del año electoral, surja una propuesta de reforma profunda a finales de este año[8].

El gobierno amplió el plazo de creación de la Comisión hasta el 31 de diciembre de 2014, de cara a contar con un documento final. En una conversación telefónica con el coordinador de la Comisión, Carlos Mendoza, para la redacción de este artículo, él fue escéptico sobre la capacidad de la Comisión para cumplir con la totalidad del inciso e) de su mandato en el nuevo plazo. La Comisión espera, más bien, presentar en diciembre una nueva versión del informe y algunos lineamientos de políticas, pero sería en 2015 cuando se discutirían las políticas y estrategias de la nueva estrategia para enfrentar el problema de las drogas[9].

2.2. La legislación contra las drogas

Hasta la década de los noventa no existía una legislación específica contra la narcoactividad, y los delitos de tráfico de drogas estaban tipificados en el Código penal al igual que el resto de conductas delictivas. Fue en 1992 cuando el Congreso de la República aprobó el decreto 48-92, ley contra la narcoactividad, una ley principalmente de carácter penal y de procedimientos judiciales, que contiene muy poco en relación con la prevención.

En la ley se establecen los delitos de narcoactividad con penas que oscilan entre diez y veinte años para el tráfico, el comercio y el cultivo, las transacciones ilícitas con dinero del narcotráfico y la asociación ilícita para el tráfico de drogas, mientras que la posesión de drogas para el consumo tiene una pena de prisión de cuatro meses a dos años.

La ley contempla además lo relativo al decomiso y destrucción de la droga incautada, la extradición como mecanismo de cooperación internacional y la asistencia judicial internacional, y no contempla un procedimiento específico para el juzgamiento de los delitos, sino que lo remite al Código procesal penal, de carácter

oral y que había sido aprobado ese mismo año. En materia de prevención, únicamente se crea la Comisión contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas, a cargo de la Vicepresidencia de la República.

Adicionalmente, en 2001 se aprobó el decreto 67-2001, ley contra el lavado de dinero y otros activos, que establece las penas relativas al lavado de activos, así como la institucionalidad de control financiero para detectar el lavado de dinero.

En 2006 se aprobó la ley contra la delincuencia organizada, que permite la utilización de las herramientas de investigación contempladas en la Convención de Palermo: la entrega vigilada, el testigo colaborador, el agente encubierto y las interceptaciones telefónicas, así como los delitos de asociación ilícita y conspiración para delinquir.

Finalmente, en 2010 fue aprobado el decreto 55-2010, ley de extinción de dominio, que permite la confiscación y utilización de los bienes del crimen organizado, y que al igual que en Colombia y otros países en donde ha sido aprobada se utiliza principalmente en los delitos de drogas.

Se configura así la política legislativa en materia de drogas vigente en Guatemala: la parte dogmática que contiene los delitos a perseguir se encuentra en la ley contra la narcoactividad, la parte procesal y de investigación en la ley contra la delincuencia organizada, y lo relacionado a los bienes producto del tráfico de drogas en la ley contra el lavado de dinero y en la de extinción de dominio.

Durante el gobierno de Otto Pérez Molina no se ha aprobado ninguna reforma importante a estas leyes ni nuevas leyes en materia de drogas, a pesar de que durante los tres primeros años de su gobierno tuvo el control del Congreso[10].

2.3. Creación del Viceministerio de Combate al Narcotráfico

De acuerdo a la ley orgánica del organismo ejecutivo, decreto 114-97, le corresponde al Ministerio de Gobernación todo lo relacionado con la política de seguridad pública, la seguridad de las personas y sus bienes, así como el control del orden público.

En abril de 2011 se creó el Viceministerio de Gobernación contra la Narcoactividad, convirtiéndose así en el máximo órgano de dirección política en materia de combate al narcotráfico en el país. El Viceministerio es el encargado al más alto nivel del organismo ejecutivo de la planificación, ejecución y desarrollo de las políticas de erradicación y combate al narcotráfico en el país.

2.4. Investigación policial

Dentro de la Policía Nacional Civil se han creado varias instancias para prevenir e investigar el problema de la narcoactividad. No obstante, en varias ocasiones sus miembros se han visto envueltos en casos de corrupción o pérdida de drogas, lo que hace que cada cierto tiempo deba pasar por procesos de depuración y reestructuración, que incluyen un cambio de nombre. Fue así con los desaparecidos Departamento de Operaciones Antinarcóticos (Doan) y Secretaría de Análisis e Información Antinarcótica (Saia). Desde el gobierno de la Unidad Nacional de la Esperanza (2007-2010) se creó la Dirección de Análisis e Información Antinarcótica (Daia), como la unidad policial encargada del combate e investigación contra las drogas.

Aun cuando se reconoce que el gobierno de Pérez Molina llevó a cabo un incremento considerable del número de elementos asignados a la Daia, llegando a contar con aproximadamente trescientos agentes[11], en el actual gobierno no ha habido cambio alguno en la estructura y organización de la dirección. Tampoco los ha habido en los patrones de operación policial en materia de drogas. Así, por ejemplo, de acuerdo con datos de la Comisión para la Reforma de la Política de Drogas, entre 2009 y 2013 el 76% de las capturas fue por tenencia de drogas, de 2011 a 2013 este tipo de detenciones se incrementó en 72%, mientras que el tráfico de drogas representó 23,5% y

la "siembra y cultivo" únicamente 0,4% (Comisión Nacional para la Reforma de la Política de Drogas, 2014: 31).

2.5. Persecución penal contra la narcoactividad

La persecución penal contra las drogas es formulada y dirigida por el Ministerio Público de Guatemala por medio de la Fiscalía contra la Narcoactividad, creada mediante la ley orgánica del Ministerio Público decreto 40-94, que en su artículo 33 establece sus funciones: "Esta fiscalía tendrá a su cargo la investigación y el ejercicio de la acción penal en todos los delitos vinculados con la producción, fabricación, uso, tenencia, tráfico y comercialización ilegal de estupefacientes". A principios de noviembre de 2014, la fiscalía solo contaba con treinta y cinco personas en el país para la lucha contra el narcotráfico[12].

En relación con los resultados de la persecución penal contra el tráfico de drogas, las estadísticas revelan las prioridades de las instituciones encargadas del combate a la narcoactividad:

f) Durante el último lustro, el Ministerio Público recibió un promedio de seis denuncias diarias por delitos de drogas: durante el periodo 2009-2013, el 54% de las denuncias correspondió a la posesión de droga. Este tipo de denuncia creció un 69% de 2009 a 2013, seguido de lejos por la siembra o el cultivo y la promoción o estímulo a la drogadicción. Sin embargo, dichas denuncias constituyen menos del 1% del promedio de denuncias diarias recibidas por el Ministerio Público.

g) Durante el último lustro, una de cada tres acusaciones presentadas por el Ministerio Público fueron por el delito de posesión para el consumo: entre 2009 y 2013, el 36% de las acusaciones se concentró en la posesión para el consumo, mientras que 27,5% recayó en la promoción o el estímulo a la drogadicción, y 18,3% se centró en el comercio, tráfico y almacenamiento (...). Complementariamente, nueve de cada diez medidas desjudicializadoras (el criterio de oportunidad), promovidas por el Ministerio Público en relación con delitos de drogas, estaba referida al delito de posesión para el consumo.

h) Durante el último lustro, dos de cada tres procesos judiciales por delitos de drogas en el organismo judicial lo fueron por el delito de posesión para el consumo: durante el periodo 2009-2013, el Organismo Judicial conoció 5.404 acusaciones por delitos de drogas, de las cuales el 66% fueron por posesión para el consumo. En términos comparativos, esto significó una cifra cuatro veces mayor que el delito de tráfico, comercio y almacenamiento (15,3%) y noventa y nueve veces mayor que el delito de tránsito internacional.

i) Durante el último lustro, el Organismo Judicial emitió sentencias únicamente en un 38,4% por procesos judiciales por delitos de drogas: durante el periodo 2009-2013, en promedio solo en cuatro de cada diez procesos judiciales por delitos de drogas se emitió una sentencia definitiva, mayoritariamente en relación con los delitos de promoción o estímulo a la drogadicción (41%) y de posesión para el consumo (29,3%). Nueve de cada diez sentencias en ambos delitos fueron condenatorias (Comisión Nacional para la Reforma de la Política de Drogas, 2014: 31 y ss.).

Las estadísticas son claras: durante el gobierno del presidente Otto Pérez Molina la actuación de las fuerzas policiales y fiscales encargadas de la investigación y persecución penal de la narcoactividad no ha variado[13]. De hecho, la persecución de conductas como la posesión de drogas para el consumo aumentó, un delito que en el

debate sobre la despenalización de las drogas es, sin duda, el primero en ser descriminalizado.

2.6. Institucionalidad en materia de prevención

Como se mencionó, la ley contra la narcoactividad creó la Comisión contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas (Catid), a cargo de la Vicepresidencia de la República, que de acuerdo con la ley es "el órgano responsable de estudiar y decidir las políticas nacionales para la prevención de adicciones, las acciones ilícitas vinculadas con el tráfico de drogas en todas sus formas y actividades conexas". La Comisión tiene a su cargo también lo relativo al tratamiento de drogodependientes. Está conformada por ocho ministerios: Gobernación, Defensa Nacional, Salud Pública y Asistencia Social, Educación, Agricultura, Relaciones Exteriores, Comunicaciones y el Ministerio Público.

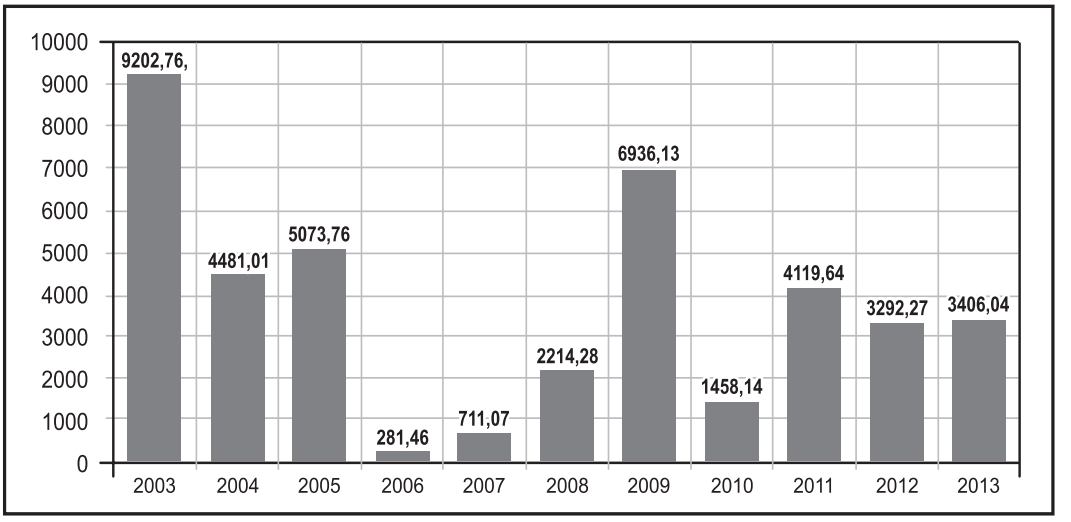
Actúa por medio de su órgano ejecutivo, la Secretaría Ejecutiva de la Comisión, que desde su inicio ha contado con un presupuesto ínfimo, sobre todo considerando que es la institución del estado que coordina la política de prevención de la droga. A pesar de ello, su presupuesto ha oscilado entre tres y cuatro millones de quetzales anuales, entre 350.000 y 400.000 dólares (Comisión Nacional para la Reforma de la Política de Drogas, 2014: 8). Durante el gobierno del presidente Pérez Molina esa tendencia presupuestaria continúa vigente.

2.7. Política nacional contra las drogas

En el marco de la Catid, en 2009, durante el gobierno de la Unidad Nacional de la Esperanza (Une) fue aprobada la Política nacional contra las adicciones y el tráfico ilícito de drogas, que sustituye al Plan nacional antidrogas (1999-2003) y a la Estrategia nacional contra las drogas (2004-2008). Dicha política se encuentra vigente, pues el gobierno del Partido Patriota no ha desarrollado una nueva política ni modificado la de la Unidad Nacional de la Esperanza, altamente prohibicionista y que consta de cinco ejes de trabajo[14]: 1) económico social; 2) control de la oferta; 3) reducción de la demanda; 4) fortalecimiento jurídico e institucional; 5) comunicación.

No obstante el discurso del presidente Pérez Molina sobre la nueva política frente a las dro-

Gráfico 1. Kilos de cocaína incautados, 2003-2013



Fuente: elaboración propia con base en datos de Ministerio de Gobernación.

gas, es muy revelador que durante su gobierno no se haya elaborado una nueva política nacional contra las drogas, sino que se siga trabajando con la elaborada por el gobierno pasado.

2.8. Resultados en materia de incautaciones y erradicación de drogas ilícitas

Para evaluar los resultados en materia de incautaciones y erradicación de drogas ilícitas existen diversos criterios, siendo el más sencillo el informe de las fuerzas de seguridad sobre la cantidad de cocaína incautada. El gráfico 1 presenta la cantidad de cocaína incautada en el país durante los últimos diez años, de acuerdo con datos del Ministerio de Gobernación.

Es claro que los resultados de incautaciones durante el gobierno de Pérez Molina son un poco mejores que los del gobierno de la Une (2007-2010) pero inferiores a los del gobierno de la Gran Alianza Nacional (Gana) (2003-2006), por lo que es posible plantear que no se observan cambios sustanciales en relación con los resultados de estas políticas. Las cifras reflejan la misma tendencia en las incautaciones de efedrina y heroína.

En relación con la erradicación de la amapola, el actual gobierno sigue la tendencia de las anteriores administraciones: políticas de combate a la siembra mediante acciones de erradicación de plantaciones, y mantiene también una política de no persecución penal a las siembras debido a la conflictividad que esto generaría[15]. No existen cifras confiables sobre el cultivo y la erradicación de la amapola[16].

3. Conclusiones

- El presidente de Guatemala, Otto Pérez Molina, ha tratado de ejercer un liderazgo regional en relación con la necesidad de redefinir la política de combate a las drogas. Incluso ha mencionado abiertamente la necesidad de plantear la regularización y legalización del mercado de drogas ilícitas en la región, así como el fracaso de las políticas prohibicionistas.
- Sin embargo, contrario al discurso sostenido en los foros regionales, en el plano nacional no ha formulado cambios sustanciales en materia de política de drogas.
- A pesar de las expectativas creadas por su discurso innovador de inicios de 2012, la Comisión de Reforma de la Política de Drogas apenas fue creada a finales de 2013 e instalada formalmente en enero de 2014, y su Informe preliminar, entregado en agosto de 2014, no contiene propuesta alguna de reforma de la política de drogas.
- Las estadísticas proporcionadas por las agencias del sistema de combate a las drogas muestran que durante el gobierno de Pérez Molina aumentaron la criminalización y persecución del delito de posesión de droga para el consumo, lo que representa una clara contradicción con su propuesta de legalización.
- Ese mismo gobierno carece de una política de drogas propia y sigue utilizando la Política nacional contra las adicciones y el tráfico ilícito de drogas, continuando así también con la política prohibicionista diseñada y aprobada durante la presidencia de Álvaro Colom.

En consecuencia, es posible afirmar que el discurso internacional del presidente Otto Pérez Molina sobre la legalización de las drogas es totalmente incongruente con su política doméstica de combate a las mismas.

Referencias

Comisión Nacional para la Reforma de la Política de Drogas. 2014. "Informe analítico sobre el problema de las drogas en Guatemala. Informe preliminar". Guatemala.

Mathieu, Hans y Catalina Niño (eds.). 2013. *De la represión a la regulación: propuestas para reformar las políticas contra las drogas.* Friedrich Ebert Stiftung (Fescol). Bogotá.

Notas

1 http.//www.guatemala.gob.gt/index.php/2011-08-04-18-06-26/item/337-otto-perez-molina-las-drogas-deberian-estar-reguladas

2 http://www.todanoticia.com/36587/polemica-guatemala-propuesta-presidente-legalizar/#sthash.cK0Jz06I.dpuf

3 noticias.univision.com/article/ 969036/2012-03-31/narcotrafico/noticias/honduras-el-salvador-nicaragua-no-legalizacion-drogas

4 http://es.m.wikipedia.org/wiki/Otto_P%C3%A9res_Molina

5 http://www.prensalibre.com/noticias/EE-UU-rechaza-legalizar-drogas_0_645535469.html

6 http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-010

7 http://www.prensalibre.com/noticias/politica/politica_de_drogas-comision-despenalizacion_0_1076292504.html

8 https://nomada.gt/regularizar-las-drogas-mucho-bombo-y-todavia-no/

9 Conversación con Carlos A. Mendoza A., el 10 de noviembre de 2014.

10 Si bien el Partido Patriota, en el gobierno, no cuenta con la mayoría parlamentaria, durante la mayor parte del periodo 2011-2014 sí contó con la minoría más importante, lo que le permitió hacerse del control de la junta directiva del Congreso y controlar la agenda legislativa. En octubre de 2014 se eligió la junta directiva del Congreso para el año 2015, y por primera vez durante el gobierno de Pérez Molina su partido no tendrá la presidencia.

11 Datos proporcionados por el jefe de la Fiscalía contra la Narcoactividad del Ministerio Público de Guatemala en noviembre de 2014.

12 Datos proporcionados por el jefe de la Fiscalía de Narcoactividad del Ministerio Público de Guatemala en noviembre de 2014.

13 Si bien en teoría y en la legislación la definición de la política de persecución penal en materia de drogas le corresponde al Ministerio Público, que es un órgano autónomo, en la práctica en buena medida las agencias policiales son las que definen la política criminal por medio de las capturas.

14 El documento puede encontrarse en la página de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas: http://seccatid.gob.gt/seccatid/seccatid.php#

15 Las zonas de cultivo de amapola en Guatemala son los departamentos de San Marcos y Huehuetenango, en el occidente del país y en la frontera con México, regiones densamente pobladas y con organización comunitaria fuertemente contestaria, por lo que las autoridades prefieren no realizar acciones de captura de líderes comunitarios salvo en circunstancias muy graves.

16 En el mismo sentido, Comisión para la Reforma de la Política de Drogas, 2014.

Apuntes sobre violencia, corrupción, crimen organizado y desplazamiento forzado en Honduras

Wilfredo Méndez, con la colaboración de Carlos Sierra

1. El incremento de la tasa de homicidios y su (aparente) reducción

Desde hace algunos años, la violencia y los homicidios en Honduras se han convertido en una preocupación nacional, regional e internacional. A pesar de que las estadísticas al respecto varían de una fuente a otra, y de su precariedad, los indicadores muestran una tendencia ascendente, que parece haber empezado a descender. No obstante, el nivel de violencia en el país es desproporcionado y Honduras es calificado como el país donde hay más muertes violentas en el mundo[1].

Así, mientras el Observatorio de la violencia de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras decía que en 2011 se registraron 86,5 homicidios por cada 100.000 habitantes, la mayor tasa de muertes por esta causa del planeta, el informe de ese mismo año de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito hablaba de 92 muertos por cada 100.000 habitantes (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2012). En 2012, por su parte, la tasa de muertes violentas por cada 100.000 habitantes descendió a 85,5, disminución que no significó la reducción del número de fallecidos, los cuales fueron 68 más que en 2011. El Informe de 2013 parece confirmar la tendencia al descenso, al establecer dicha tasa en 79 muertos por 100.000 habitantes. Conviene recordar que la Organización Mundial de la Salud considera 10 muertos por 100.000 habitantes una epidemia[2].

En Honduras, una sucesión de gobiernos desafortunados para la seguridad ciudadana, por la falta de decisiones oportunas, permitieron un proceso de degradación cada vez mayor. Cuando los gobiernos no toman decisiones ni desarrollan acciones es por su incapacidad para atender la materia de seguridad ciudadana, porque hay colusión con el crimen o por el miedo. Por ello, es necesario contar con funcionarios públicos capaces y honrados, pero también valientes. Hay funcionarios muy capaces y honrados, pero miedosos a la hora de tomar decisiones, por lo cual no sirven en este ámbito, en el que se necesitan personas con valor para tomar las decisiones correspondientes contra traficantes de drogas y de

personas, líderes de maras y pandillas, asesinos, y, especialmente, contra poderosos líderes empresariales y políticos, entre otros.

2. Reforma de la seguridad pública, Policía Nacional y administración de justicia

2.1 La (fallida) Comisión de la Reforma de la Seguridad Pública

Ahora bien. La población exige respuestas inmediatas a la inseguridad, y los políticos se ven presionados por ella. Además, es cierto: es necesario responder a lo inmediato. Por ello, a la par de una estrategia integral que afronte responsablemente el tratamiento a mediano y largo plazo, hay que poner en ejecución un plan de acción inmediato en el marco de la estrategia.

Otro factor muy importante y que parte del tratamiento a la seguridad subjetiva es mantener informada a la opinión pública, para lograr su comprensión de las estrategias y su acompañamiento, ya que es posible estar haciendo lo correcto pero con el rechazo de la población, lo cual puede terminar con la expulsión del funcionario público que esté impulsando el proceso. Decisiones acertadas pero incomprendidas pueden motivar la expulsión de un buen funcionario.

En medio de la situación de violencia descrita, aunada a una gran corrupción, en 2011 el Congreso Nacional, presidido por Juan Orlando Hernández, futuro presidente de la República en 2014, y el gobierno del presidente Porfirio Lobo (2010-2014), fueron presionados a iniciar un proceso de reforma de la seguridad pública, que fracasó por la indiferencia de estos dos presidentes, quienes crearon la Comisión de la Reforma de la Seguridad Pública, que se encargaría de ese proceso. De hecho, fue Hernández, ya como presidente (2014-), quien le dio el tiro de gracia a la Comisión, una de las instancias clave en este proceso de reforma: así, el 20 de enero de 2014 el pleno del Congreso Nacional derogó el decreto que le dio vida, el 4 del 21 de febrero de 2012.

Durante sus casi dos años de labores, la Comisión de reforma desarrolló una buena labor, habiendo presentado propuestas adecuadas y oportunas a mediano y largo plazo. Sin embargo, no alcanzó a elaborar una estrategia a corto plazo que incluyera mecanismos de solución a la crisis del momento, asunto por el cual presionaban la ciudadanía y la dirigencia política.

Una de las principales características de la Comisión fue su enfoque integral para el tratamiento la seguridad pública. Así, las dimensiones preventiva, reactiva, de rehabilitación y de reinserción, además del fortalecimiento institucional tuvieron un abordaje adecuado, tal como se denota en el Pacto por la seguridad que firmaron en octubre 2013 la y los candidatos presidenciales, a excepción del actual presidente, quien ni asistió al acto ni firmó el Pacto[3].

Las principales propuestas de la Comisión fueron:

1. *Pacto nacional por la seguridad*: iniciativa que buscaba que los representantes de los partidos políticos legalmente inscritos firmaran un pacto nacional por la seguridad, en el que expresaran claramente su compromiso con ella.
2. *Readecuación de la normativa legal relacionada con la seguridad pública*: Ministerio Público, poder judicial y Policía Nacional. El proyecto buscaba fortalecer el sistema de justicia, mediante un proceso de revisión y propuesta de herramientas legales que ofreciera el apoyo necesario para la administración de justicia eficaz y eficiente, y generar un modelo de seguridad pública moderno.
3. *Evaluación y depuración del sistema nacional de seguridad pública*: con este proyecto, la Comisión de la Reforma de la Seguridad Pública pretendía fortalecer a la Policía, el Ministerio Público y el poder judicial mediante el diseño e implantación de un mecanismo que brindase los espacios adecuados para la evaluación del cumplimiento de las funciones y procedimientos en materia de seguridad.

4. *Regulación jurídica y control de las empresas de seguridad*: la Comisión proponía la conformación de un equipo de profesionales que recabase, organizara información y formulará recomendaciones para una propuesta de marco normativo y de funcionamiento operativo de las compañías de seguridad privada en Honduras.
5. *Sistema de inteligencia nacional*: propuesta para la organización de un sistema de inteligencia nacional, que asegure la coherencia y complementariedad en el trabajo de las distintas unidades y servicios que recogen y procesan información para asegurar la defensa y seguridad del país.
6. *Reforma penitenciaria*: impulsar la reforma del sistema penitenciario mediante un proyecto de generación de herramientas clave para apoyar la transformación y el mejoramiento de las condiciones y servicios que se ofrecen en los centros penitenciarios del país.
7. *Modelo de relación de la Policía Nacional con los órganos de gobernabilidad local*: orientado a apoyar los esfuerzos de relación entre la Policía y los municipios, armonizando los requerimientos de la seguridad comunitaria y la función policial para generar modelos de seguridad local participativos y apegados a su realidad específica.
8. *Ley y reglamento del régimen de la policía comunitaria*: propuesta que buscaba a fortalecer los vínculos entre la Policía Nacional y las municipalidades, orientada a la desconcentración policial y a que las corporaciones municipales ejerzan funciones de orientación, supervisión y evaluación sobre las actividades de la Policía Nacional dentro de su jurisdicción territorial.
9. *Nuevo modelo de educación policial*: proyecto para fortalecer a la Policía mediante el diseño e implantación de herramientas educativas con miras a su profesionalización, respetuoso de los derechos humanos y altamente efectivos contra el crimen y la violencia.
10. *Política anticorrupción para operadores de justicia*: propuesta de política nacional anticorrupción que establezca las normas de conducta ética de los operadores de justicia, creación de mecanismos de transparencia, prevención de la corrupción, denuncia y sanción de los actos de corrupción en las instituciones vinculadas con el sistema.

La suerte de la Comisión se determinó cuando dejó por sentada su postura de no a la militarización de la seguridad pública, contraria al enfoque militarista del presidente Hernández.

2.2. Policía Nacional y administración de justicia

Según datos de la Dirección de Investigación y Evaluación de la Carrera Policial, la Policía de Honduras, otro factor clave en la situación de inseguridad y corrupción, cuenta con 11.205 miembros entre oficiales y escala básica, además de novecientos dieciséis de personal auxiliar, personal con el que se debe atender a 8'500.000 habitantes.

En noviembre de 2011 se separó Asuntos Internos de la Policía y se creó, por ley, la Dirección de Investigación y Evaluación de la Carrera Policial (Diecp), que debía gozar de completa independencia técnica, funcional, administrativa y presupuestaria en el desempeño de sus funciones, tanto de la Secretaría de Seguridad como de cualquier otra entidad pública[4]. El 22 de septiembre del 2014 la Diecp informó haber hecho 11.985 pruebas de confianza y haber evaluado 6.331 de los 12.121 integrantes entre oficiales, escala básica y auxiliar[5].

El motivo principal para la reforma policial de 2011, depurarla, no se ha logrado, ya que los avances que se presentan son muy discutibles, puesto que, por ejemplo, se dio baja honrosa a altos oficiales fuertemente cuestionados por sus relaciones con el crimen.

La triste conclusión de este sonado proceso de reforma de la seguridad pública es que la Po-

licía Nacional no se fortaleció: por el contrario, se le debilitó más, se le relegó y marginó, mientras se fortalecieron las Fuerzas Armadas, en lo que parece ser su absorción por la estructura castrense.

En conclusión, personal escaso y mal entrenado, poco comprometido con la seguridad pública, corrupción, enfoque militarista, falta de logística, entre otros, son factores que impiden un mejor funcionamiento institucional y que los ciudadanos encuentren respuesta y apoyo por parte del estado.

Por otra parte, y en relación con la administración de justicia, la Corte Suprema de Justicia y el Ministerio Público se mantienen bajo influencia de intereses oscuros. Así, la Corte es la misma que sostuvo el golpe de estado en contra del presidente Manuel Zelaya en junio de 2009, y en el Ministerio Público el cambio de piezas clave no significó un cambio de rumbo. El fiscal general y el adjunto fueron electos en forma fraudulenta[6]. En estos términos no es posible esperar mayor cosa en favor de la justicia.

La situación de la Policía Nacional y del sistema de administración de justicia permite sostener que, al momento de desarrollar acciones de incidencia es importante partir de premisas reales, por ejemplo, asumir que las instituciones están captadas por intereses mezquinos lo cual permite partir de una base real sobre la que hay que trabajar. Pretender influir en tomadores de decisiones cuando estos son cómplices de intereses criminales poderosos es ilusorio, y contar con personas competentes y transparentes, caso de la Comisión de reforma, no es suficiente, cuando otros órganos del estado están en manos, precisamente, de intereses vinculados a la criminalidad.

A raíz del intento por cambiar la situación de seguridad y la Policía Nacional en Honduras, entre junio de 2010 y enero de 2013 se presentaron documentos que deberán tenerse en cuenta cuando haya voluntad política para adelantar verdaderos cambios en el país, elaborados por gobiernos amigos y organismos internacionales, a saber: el "Examen del sistema de seguridad ciudadana de Honduras", de la Organización de los Estados Americanos; la "Evaluación del Ministerio Público de la República de Honduras", de la Embajada de Estados Unidos; el "Diagnóstico a la Policía Nacional de Honduras", de la Policía Nacional de Colombia; los "Lineamientos generales de asistencia técnica para el fortalecimiento de la Policía Nacional de Honduras", de Carabineros de Chile; y el "Informe reforma policial en América Latina", de la oficina en Honduras de la Fundación Friedrich Ebert[7].

2.3. Fracaso de los intentos de reforma y reacomodo criminal

A pesar del apoyo y la preocupación del pueblo hondureño y de la comunidad internacional, Honduras no tiene todavía una estrategia nacional coherente de seguridad ciudadana.

El estropeado proceso de reforma que comenzó en 2011 ha permitido el reacomodo de las organizaciones criminales y actividades delictivas en zonas territoriales, y la protección de los criminales, incluyendo a agentes estatales involucrados. Organizaciones criminales que utilizan, para evitar la justicia y mantener la impunidad, falsedades legales, usando mecanismos de agentes privados y estatales para evadir la sanción legal de líderes de la corrupción y el crimen, apresando o señalando a chivos expiatorios o a testaferros. Su función esencial es mantener intactas las estructuras primarias de la clase corrupta y criminal del país. Sus mecanismos no permiten una sanción final e incluso permiten pequeñas victorias legales, que no los afectan mucho pero *muestran resultados*.

Cuando no lo pueden evitar y surge un escándalo, se atrapan peces menores y, a lo sumo, un testaferro, que son sometidos a un circo de investigación judicial, en tramas en las que se manipula la ley, mientras los autores intelectuales monitorean el asunto desde sus altos rangos, para dar una orden si es necesario.

Frente a esta inoperancia casi absoluta de los organismos estatales responsables de la seguri-

dad y la justicia, otros países, que se ven afectados por el crimen transnacional, como Estados Unidos, no se quedan de brazos cruzados, siendo en la lucha contra el narcotráfico donde en el último año ha habido fuertes golpes.

Cuando un país es incapaz de abordar sus problemas y además es un problema para otros, corre el riesgo de perder soberanía y dignidad, y puede convertirse en una colonia de sus colaboradores.

2.4. La lucha contra la corrupción

A todo lo anterior se agrega la corrupción en el sistema de justicia (Policía, Ministerio Público y Corte Suprema), que es quizás uno de los más serios, lo cual se agrava por la debilidad de los entes de control del estado[8]. Estos factores alimentan el problema de inseguridad, en particular dado que la corrupción está presente en toda la estructura estatal.

Por otra parte, algunas entidades del estado hacen esfuerzos por ganar la confianza de la ciudadanía. Así, la Unidad Antiextorsión reporta que durante 2012 recibió setecientas ocho denuncias, que ascendieron a 1.946 en 2013. Y que en 2012 hubo ciento cincuenta y ocho detenidos, que en 2013 fueron trescientos cuarenta. Los casos judicializados fueron noventa y cuatro en 2012 y doscientos cuarenta y dos en 2013. Los datos en sobre 2014 son parciales, hasta julio (véase la tabla 1).

En conclusión, el gobierno debe avanzar con mayor decisión en ganar la confianza de la población, con base en voluntad política real, buenos resultados, objetividad en el manejo de los asuntos e información oportuna y veraz.

3. Narcotráfico y corrupción en el Triángulo Norte y Honduras

El afianzamiento de la narcoactividad y el poder de los carteles en México[9], obligó a ese país a adelantar una férrea lucha contra estas estructuras del crimen organizado, que desplazaron entonces sus actividades delictivas hacia el sur. Así, Guatemala, Belice, Honduras y El Salvador sufren ese efecto, que ha ido consolidando una estructura nacional con efectos nocivos, principalmente en los países del Triángulo Norte de Centroamérica: Guatemala, Honduras y El Salvador (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2012), cuyos gobiernos han fortalecido la presencia militar en labores de seguridad pública, creyendo que con ello darán respuesta a una ciudadanía aterrorizada por la violencia y el crimen[10]. Entre tanto, el crimen transnacional sigue operando con la ventaja de la porosidad de las fronteras, que facilita una zona amplia de actuación.

En cuanto a la situación en Honduras, Insight Crime establece que:

> A principios de la primera década del siglo veintiuno, el país experimentó un nuevo aumento en el tráfico de drogas y la actividad ilícita. Cuando las organizaciones de tráfico de drogas en México se convirtieron en los principales operadores y ganaron un mayor control sobre la cadena de distribución, la importancia de Centroamérica creció. Surgieron los grupos locales de transportis-

Tabla 1. Estadística de la Fuerza Nacional Antiextorsión

	Descripción	2010	2011	2012	2013	2014	Total
1	Denuncias por extorsión	14	138	708	1.946	672	3.478
2	Detenidos	6	52	158	452	340	1.008
3	Casos judicializados	3	18	94	242	214	571
4	Asesorías	11	75	294	2.864	2.154	5.398

Fuente: tomado de presentación pública hecha por la Unidad Antiextorsión a organizaciones de la sociedad civil hondureña, agosto de 2014.

> tas, de los cuales los más importantes son los Cachiros, en el departamento (provincia) de Colón, al noreste del país, y los Valles, en el departamento de Copán. Estas organizaciones trabajan con otros hondureños como José Natividad, *Chepe*, Luna, y José Miguel, *Chepe*, Handal, así como con traficantes internacionales, como el cartel de Sinaloa[11].

El afianzamiento del narcotráfico se ve facilitado por una institucionalidad muy débil, producto de la corrupción política, a la que contribuyeron los sectores económicos más poderosos en su afán de amasar fortuna. Con la presencia de élites políticas, económicas, judiciales, militares y policiales en la narcoactividad, la estructura criminal se cohesionó, dándoles la confianza de la impunidad en su actividad delictiva.

Así, la corrupción y el crimen[12] se complementan muy bien, siendo su fuerza el reino de la impunidad mediante una cadena perfecta de favores que impide la aplicación correcta de la ley. Su articulación permite incluso dar un poco de circo a la gente por medio del sistema judicial, pero al final las élites criminales no pagan.

4. Otras formas de violencia y criminalidad

En el alto número de homicidios del que se habló al comienzo participan maras y pandillas, narcotraficantes, crimen común y otras expresiones delictivas que llenan de terror a la población, obligándola a huir para proteger su vida y la de sus familias. Además, y muy importante, la agresión policial y militar también está ocasionando miedo, desconfianza y desplazamiento, por parte del propio estado. A continuación se describen brevemente algunos de estos grupos y situaciones.

4.1. Las maras y las pandillas

Son estructuras criminales que causan un enorme pánico entre la población en general. Como señala el informe de la Acnur:

> La violencia de las pandillas puede afectar grandes segmentos de la sociedad, sobre todo cuando el estado de derecho es débil. Sin embargo, claramente ciertos individuos corren mayor riesgo de ser víctimas de las pandillas. Pueden convertirse en blanco debido a su edad, ocupación, situación socioeconómica o su negativa a someterse a las pandillas. Muchas solicitudes de asilo provienen de jóvenes marginados que quedaron atrapados en la violencia. Los familiares a menudo también son arrastrados en la ecuación, cuando las pandillas amenazan con tomar represalias o presionan para obligar al cumplimiento de sus demandas (Acnur, 2010).

En un estudio de 2012 sobre delincuencia trasnacional en Centroamérica y el Caribe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga el Delito, se determina que en Honduras existen 12.000 miembros de pandilla, que controlan sesenta y dos barrios y colonias en la capital y cincuenta y un barrios y colonias de San Pedro Sula. Otras de las ciudades más afectadas son Choloma, La Lima, Comayagua y la Ceiba.

4.2. Los narcotraficantes

Esta expresión del crimen organizado se ha apoderado de zonas completas del país, sobreponiéndose incluso al gobierno municipal, y operando en ocasiones con la venia de las autoridades, que conocen sus operaciones. De 1995 a 2012, en Honduras se incautaron casi setenta y siete toneladas de cocaína, poco más de veintiséis de crack, 35.884,1 kilogramos de marihuana y 5.902 armas de fuego (Consejo Nacional contra el Narcotráfico-Observatorio Hondureño sobre Drogas, 2012: 19-39). Se afirma que el 80% de las drogas que van para Estados Unidos pasan por el país[13].

4.3. Otras expresiones del crimen

El contrabando de mercancías, el robo de vehículos, el tráfico de armas, la trata de personas, entre otras actividades delictivas, han generado

corrupción de funcionarios públicos y efectos negativos en la situación actual de violencia.

La impunidad imperante y la falta de eficiencia estatal en la seguridad pública permiten que el crimen común opere con bastante holgura. Su crueldad ha llegado al extremo de herir o liquidar a la víctima de asalto aun cuando no oponga resistencia. El temor es una constante en la población hondureña.

4.4. La agresión militar y policial

Los grupos de campesinos que luchan por la tierra, las poblaciones indígenas y afrodescendientes que defienden sus territorios, la oposición política en resistencia, los defensores de derechos humanos y la comunidad LGTBI, entre otros, son grupos que enfrentan agresiones constantes de militares y policías. Así, el estado mismo es un generador de violencia y desplazamiento de sus ciudadanos cuando les expulsa de sus territorios.

5. El desplazamiento forzado por violencia, un problema estructural y coyuntural

5.1. El problema

El desplazamiento forzado por violencia es el abandono del lugar de vivienda por la violencia imperante en una zona que expone a la población, y en nuestro caso sobre todo a la población más pobre, a una grave situación de vulnerabilidad, porque al estar bajo amenaza constante la pone en inminente riesgo, lo que la empuja a buscar otro lugar en el que sus vidas y la de sus familias estén más seguras.

En Honduras las principales causas de la migración forzada son la pobreza y la violencia, la falta de oportunidades para el desarrollo individual y familiar, la falta de respuesta del estado para brindar protección de los bienes y las personas. Este desplazamiento puede ser de barrio a barrio en la misma ciudad, de municipio a municipio o terminar en la migración, regular o irregular, a otro país. En su informe Acnur señala que:

> La experiencia de las personas que huyen de la violencia de las pandillas a menudo revela que la víctima puede haber buscado protección internamente en su país o haberse reubicado dentro de la región, con el fin de escapar de la pandilla. Esos intentos a menudo son infructuosos, pues las pandillas pueden localizar a las personas en las zonas urbanas y en las rurales y se aparecen en casa del solicitante y su lugar de trabajo, así como en los alrededores de las casas de los familiares. Los jóvenes, sin el apoyo de adultos, probablemente encaran aún más dificultades para reubicarse sin ayuda de su familia (Acnur, 2010).

La Unidad Antiextorsión, el comisionado de Derechos Humanos y las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, entre otras instancias, reciben una serie de denuncias de personas amenazadas por las maras y pandillas para que paguen dinero (extorsión conocida como impuesto de guerra), obligarles a vender drogas, reclutar a sus hijos para la mara o pandilla, violar a sus hijas o matar a sus hijos por desertar de la pandilla. La debilidad institucional del estado y la inmensa cantidad de personas y familias víctimas de estas amenazas, obligan a la gente a buscar otro lugar en el cual puedan proteger sus vidas. Para ellos la migración no es por motivos económicos, sino presionada por las distintas formas de violencia en su país de origen.

En las últimas décadas, el país ha vivido distintos tipos de desplazamiento: en los ochenta eran los refugiados[14], más recientemente es el desplazamiento interno por conflicto armado[15], por desastres naturales[16], hacia el exterior (migración) forzado por violencia y, también, es importante resaltarlo, el desplazamiento generado por la violencia contra las mujeres[17].

La gente está migrando no solo por razones económicas. Muchos lo están haciendo para proteger su vida y la de su familia. Hay estados re-

ceptores de desplazamiento por violencia que todavía no comprenden el fenómeno, lo que no les permite tratar de mejor forma esta situación. Sin embargo, el desplazamiento interno y los refugiados por conflicto armado, por desastres naturales y el generado por la violencia intrafamiliar, que tienen características dramáticas, han ido generando alguna experiencia en su tratamiento, lo cual debería permitir al estado aproximarse mejor a su atención.

5.2. Qué se ha hecho para responder al desplazamiento forzado por la violencia

El gobierno del presidente Porfirio Lobo reconoció el fenómeno del desplazamiento forzado por la violencia, un paso muy importante para empezar a desarrollar políticas que permitieran implementar acciones favorables a las víctimas. Tal como se dijo, la comprensión del problema permite encontrar soluciones mejores.

En agosto de 2013 se creó, mediante decreto ejecutivo 053-2013, la Comisión Interinstitucional para la Protección de las Personas Desplazadas por la Violencia, a fin de impulsar políticas y adoptar medidas para su prevención. El presidente Hernández ha mantenido y fortalecido la Comisión Interinstitucional, lo que da oportunidades para buscar soluciones a este drama humanitario.

El mandato de la Comisión, integrada por agencias del estado y la sociedad civil, incluye fortalecer la legislación para conocer el fenómeno del desplazamiento forzado por violencia, coordinar esfuerzos institucionales y buscar mecanismos de actuación para la atención de las víctimas desplazadas por violencia[18].

En el ámbito regional, durante las sesiones de la Asamblea general de las Naciones Unidas, de septiembre de 2014, los países del Triángulo Norte presentaron[19] a Estados Unidos la propuesta *Lineamientos del Plan de la alianza para la prosperidad del Triángulo Norte. Plan regional de El Salvador, Guatemala y Honduras*[20], en cuya página 1 se señala que:

> En los últimos años los países del Triángulo Norte nos hemos enfrentado a un flujo constante y creciente de emigración, donde cerca del 9% de la población ha decidido dejar nuestros países lo que ha significado una pérdida de nuestro capital humano. La mayor parte de ellos son hombres y mujeres entre quince y treinta años que buscan empleos que les provean un mayor nivel socioeconómico y mejores oportunidades para sus hijos. Se estima que cada año más de 100.000 personas de nuestra región migran hacia Estados Unidos y casi el 60% de los residentes de ese país, se encontraban en estatus migratorio irregular en el 2012.

El documento plantea además que:

> Las causas que llevan a miles de nuestros niños/niñas y sus familiares a emigrar, no están arraigadas en circunstancias de corto plazo. Al contrario, surgen de un entorno que por muchos años no ha provisto las oportunidades económicas y sociales que permitan a la población prosperar y aspirar a una vida mejor en nuestros territorios. La carencia de empleos de calidad, la ausencia de oportunidades educativas y laborales para los jóvenes, las altas tasas de desnutrición, la pobreza extrema, la desigualdad, y la creciente inseguridad han llevado a las familias a la búsqueda de un futuro mejor en el exterior.

En el mismo documento se refieren a datos de American Community Survey (Census Bureau), que expresa que los migrantes de El Salvador alcanzan 1'300.000, mientras los guatemaltecos rondan los 900.000 y los hondureños son cerca de 536.000.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur), establece que los países del Triángulo Norte siguen siendo los que más solicitudes de asilo tienen, lo que indica los niveles de desesperación de quienes deciden abandonarlos (véase la tabla 2).

"Actualmente, 1 de cada 12 solicitantes de asilo del TNAC solicita protección internacio-

Tabla 2. Centroamérica, solicitudes de asilo por año, 2005-2010

País	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Honduras	1.054	1.225	1.353	1.448	1.502	1.661
El Salvador	2.000	2.735	3.923	3.587	3.216	3.808
Nicaragua	253	279	443	426	431	373
Guatemala	1.590	1.721	2.645	2.211	2.131	2.582
Total	4.897	5.960	8.364	7.672	7.280	8.424

Fuente: ACNUR, Global TrendsReport, 2010.

nal en países de Mesoamérica" (UNHCR. Global Trends, 2005, 2013" (Samaniego, 2014).

Tradicionalmente, los centroamericanos que buscan protección internacional solicitan el estatus de refugiado en Estados Unidos, Canadá y México, aun cuando cada vez se están registrando más casos en los otros países de la región: Costa Rica, Nicaragua y Panamá (véase la tabla 3).

Tabla 3. Países receptores de refugiados centroamericanos, 2011

Países	Porcentaje
Estados Unidos	65
Canadá	17
México	5
Costa Rica	6
Panamá	3
Belice	1
Otros	3

Fuente: Acnur. 2011. Reporte global de tendencias.

Todo lo cual indica que el desplazamiento forzado por la violencia debe ser tratado estratégica y conjuntamente[21], reconociendo los problemas estructurales del país, la violencia imperante (incluyendo la violencia intrafamiliar), la incapacidad del estado para atender a las víctimas por la violencia y sus debilidades institucionales. A lo que se suman los efectos causados por el narcotráfico, la lucha entre carteles, sus vínculos con maras y pandillas, las estructuras del estado permeadas y corruptas, el tráfico de armas y el desplazamiento de los carteles mexicanos hacia el Triángulo Norte de Centroamérica.

Estados Unidos como el principal consumidor; México, como país de tránsito de migrantes, con poderosos carteles del narcotráfico y su influencia en Centroamérica; Colombia, Perú y Bolivia como grandes productores y exportadores de drogas[22]; y los países centroamericanos como lugar de paso de las drogas y donde la narcoactividad se afianza, principalmente en el Triángulo Norte; todos estos países tienen entonces responsabilidades no solo en el combate al narcotráfico, sino también en la atención a las víctimas generadas por estas actividades delictivas.

La principal responsabilidad sigue siendo la de las autoridades y las élites de los países de origen de las víctimas, que incapaces de atender los problemas estructurales y coyunturales facilitan estas tragedias humanas.

5.3. Problemas de la respuesta pública al desplazamiento forzado: securitización y abusos de derechos humanos

En su informe del 2014, Wola (Washington Office on Latin America), reporta que de enero de 2010 a abril de 2014 los migrantes retornados del Triángulo Norte fueron 242.599, de los cuales 106.970 eran de Guatemala, 92.955 de El Salvador y 42.674 de Honduras. Estos datos esconden realidades muy complejas de pobreza, victimización y vulnerabilidad extrema, que los estados muchas veces no tienen en cuenta. Esta situación se agrava cuando se trata de quienes migran sin las visas y los protocolos respectivos, sin pasar por las aduanas correspondientes, razón por la cual muchos son criminalizados, sin contextualizar su situación, catalogándoseles entonces como una amenaza para la seguridad nacional. En ese contexto, y en nombre de la seguridad,

se cometen tratos crueles y degradantes contra personas que ya han sido victimizadas y precisamente por eso se ven forzadas a desplazarse. Se deshumaniza el tratamiento de las personas, que deben mostrar sumisión ante autoridades muchas veces corruptas y abusivas; por ejemplo, tanto la Relatoría de las Naciones Unidas como el Sistema Interamericano de la OEA deberían verificar lo que ocurre en la sección de inmigración de algunos aeropuertos o puestos fronterizos, donde los visitantes son tratados inhumanamente.

Incluso los propios estados expulsores fichan a quienes han tenido que huir de sus países y que luego retornan, como si fuesen un criminal, trato muy distinto al que reciben los ciudadanos que están en países receptores enviando divisas a sus países de origen.

Las medidas de seguridad pública deben ver en el migrante irregular a una persona que necesita auxilio por la precariedad de su condición y los motivos que dan origen a su desplazamiento.

5.4. Estrategias regionales para enfrentar el fenómeno

Los estados del Triángulo Norte enfatizan en el respeto de los derechos humanos de los migrantes en los citados *Lineamientos del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte*, documento que busca presionar a las Américas en este sentido y obliga a los propios estados que lo presentan:

> Este fenómeno migratorio cobró especial relevancia en el 2014 como consecuencia del incremento significativo en el flujo de menores de edad no acompañados que arribaron irregularmente y sin acompañamiento de un adulto a Estados Unidos. Hasta el 31 de agosto de este año [La cifra se refiere al periodo fiscal 2014 de Estados Unidos desde el 1 de octubre del 2013 hasta el 31 de agosto del 2014. Texto de nota a pie de página en el original], 50.303 niños y niñas precedentes de nuestros tres países han sido detenidos en la frontera de Estados Unidos, superando en más de quince veces la cifra de 2009. Esta crisis migratoria ha dejado al descubierto un elaborado esquema de tráfico de personas y la vulneración de los derechos humanos de nuestra población migrante.

La Organización de los Estados Americanos debe establecer con sus estados miembros mecanismos de trabajo que permitan ejecutar un plan de acción para luchar contra las causas de la migración forzada, y el tratamiento inhumano hacia los migrantes.

Las Naciones Unidas, por su parte, deben fortalecer los programas, proyectos y acciones de sus distintas unidades internas para la protección de los migrantes y refugiados y, en general, la promoción y protección de los derechos humanos, articulados con los organismos supranacionales de las Américas.

Así, por ejemplo, en el Consenso de Montevideo, en su medida prioritaria F, La migración internacional y la protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes, se resalta el enfoque de derechos humanos y las estrategias internacionales de cooperación. Al respecto, los representantes de los países acuerdan trabajar para:

> 66. Garantizar la plena inclusión de todos los asuntos de la migración internacional, incluidas las políticas de regularización migratoria, en las agendas y estrategias mundiales, regionales y nacionales para el desarrollo post-2015; (…) 68. Elaborar estrategias integrales globales y regionales para erradicar la vulneración de los derechos humanos de las personas migrantes, así como aprovechar los beneficios y enfrentar los desafíos que plantea la migración, entre ellos, aquellos derivados de las remesas y de la migración calificada en sectores de alta demanda, así como la participación diferenciada de hombres y mujeres y la transnacionalización del cuidado; (…) 71. Alcanzar resultados concretos a través del diálogo y la cooperación internacional sobre migración, derechos humanos y desarrollo, en los espacios existentes dentro de la región y en los que se vinculan con otras regiones del mundo, en particular Norteamérica y la Unión

> Europea, desde una perspectiva que reduzca las asimetrías existentes en este ámbito y que afirme los intereses de los países latinoamericanos y caribeños; (…) 73. Dar prioridad, en cada país, al fortalecimiento de los canales de coordinación intersectorial y, entre los países, al reforzamiento de los mecanismos de cooperación intergubernamental, para garantizar el ejercicio de los derechos humanos de todas las personas migrantes, independiente de su condición migratoria, con una perspectiva basada de género; 74. Fortalecer la cooperación entre países de origen, tránsito y destino para enfrentar las causas y los desafíos de la migración que acontece de manera irregular, de modo de generar una migración en condiciones humanas, ordenada y segura, mediante esquemas bilaterales de movilidad de la mano de obra, y salvaguardando la protección de los derechos humanos de los migrantes (Cepal/Unfpa/Naciones Unidas, 2013).

Finalmente, en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana es necesario trabajar oportunamente para atender el fenómeno de la migración forzada por la violencia. El Tratado marco de seguridad democrática, la Estrategia de seguridad de Centro América y los *Lineamientos del plan de la Alianza para la prosperidad del Triángulo Norte* son una plataforma importante para este efecto.

Bibliografía

Acnur-División de Protección Internacional. 2010. "Nota de orientación sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con las víctimas de pandillas organizadas". Ginebra. Marzo.

----------. 2000. *La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria*. Acnur-Icaria. Barcelona.

Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno y Consejo Noruego para Refugiados. 2013. *Informe técnico: El riesgo del desplazamiento humano por desastres. América Central y el Caribe*. Noviembre.

Cepal/Unfpa/Naciones Unidas. 2013. "Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo". Montevideo, agosto.

Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Human (Ciprodeh). 2007. *Manual de sensibilización sobre seguridad ciudadana*. Módulo I. Ciprodeh. Tegucigalpa.

----------. "Análisis integral comparativo para la reforma de la seguridad pública". Ciprodeh. Tegucigalpa.

Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes (Cidehum). 2012. "Diagnóstico: desplazamiento forzado y necesidades de protección, generados por nuevas formas de violencia y criminalidad en Centroamérica". San José.

Consejo Nacional contra el Narcotráfico-Observatorio Hondureño sobre Drogas. 2012. "Informe anual del problema de las drogas y su situación en Honduras". Tegucigalpa.

Dirección de Investigación y Evaluación de la Carrera Policial (Diecp). Informes.

"Informe preliminar de la relatora especial de las Naciones Unidas sobre violencia contra mujeres en Honduras". 7 de julio de 2014. Tegucigalpa.

Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad-Observatorio de la Violencia. Boletines, 2012, 2013.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. 2012. *Informe sobre delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y El Caribe. Una evaluación de las amenazas*.

Samaniego, José Xavier. 2014. Ponencia: "Desplazamiento forzado en el "Triángulo Norte de América Central": desafíos en materia de protección". Taller de expertos Grupos criminales y nuevas formas de desplazamiento en América Latina. San Salvador. 22 y 23 de mayo.

Sistema de la Integración Centroamericana (Sica). 2014. "Declaración especial sobre la situación de los niños, niñas y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados hacia los Estados Unidos de América". 27 de junio.

Notas

1 http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/04/140408_onu_informe_homicidios_mundo_jgc

2 *www.americaeconomia.com/node*

3 http://www.latribuna.hn/movil/2013/10/18/presidenciables-firman-pacto-por-la-seguridad

4 http://www.diecp.hn/

5 Dirección de Investigación y Evaluación de la Carrera Policial (Diecp). Cuadro general de estadística comparativa por año. Datos actualizados al 22 de septiembre de 2014.

6 http://www.laprensa.hn/inicio/382338-96/congreso-de-honduras-elige-a-%C3%B3scar-chinchilla-como-fiscal-general

7 Compilados en el libro de Ciprodeh, *Análisis integral comparativo para la reforma de la seguridad pública particularmente de la Policía Nacional versus el interés de la ciudadanía*.

8 Por ejemplo, desde febrero del 2014 debió elegirse el nuevo comisionado(a) del Instituto de Acceso a la Información Pública, y a octubre de 2014 aún no se había hecho, debido a que como los partidos tradicionales no lograron imponer su candidato, prefieren entonces que haya dos Comisionados de tres, para evitar perder control de información, algo contrario por completo a los principios anticorrupción, a la transparencia y la rendición de cuentas. www.latribuna.hn/.../falta-de-mayoría-calificada-frena-nombramiento

9 De Sinaloa, del Golfo y de Juárez, que controlan el *triángulo dorado* del tráfico de estupefacientes en la zona norte de México, una región que abarca territorios fronterizos de los estados de Chihuahua, Durango y Sinaloa. Con una fuerte presencia en el resto de estados del norte y en algunas zonas del sur y sureste del país, por donde entra parte de la droga a través de Guatemala.

10 Los organismos de derechos humanos de los tres países se han pronunciado enfáticamente en oposición a este tipo de decisiones, por la violación inminente a los derechos humanos que puede haber y, en efecto, se está dando, producto de la delegación de responsabilidades de seguridad pública a militares, que además no ha funcionado en los otros países donde se ha aplicado.

11 http://es.insightcrime.org/noticias-sobre-crimen-organizado-en-honduras/honduras

12 Sabemos que la corrupción también es un crimen, pero para dimensionar mejor esta expresión aquí nos referimos al crimen entendido como el causante de homicidios y violencia.

13 http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/11/131122_honduras_elecciones_tres_plagas_jcps .

14 En 1986, Honduras acogía aproximadamente a 43.000 refugiados que procedían de Nicaragua, alrededor de 46.000 eran salvadoreños y un pequeño número de guatemaltecos. Citado de Acnur, 2000.

15 Un ejemplo es lo expresado por el Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, en su informe 2005, por Elvia Elizabeth Gómez, donde constata que: "El abandono obligado de la zona por parte de sus pobladores sumió a la misma en una grave crisis económica, educativa y de salud. El municipio (Trojes) que se caracterizó por ser uno de los grandes productores de café del departamento de El Paraíso vio mermadas sus cosechas al no poder cortar el grano debido a la tensa situación en la región. Debido a esto se produjo una notable baja en las fuentes de trabajo tanto en las comunidades afectadas como en la cabecera municipal (…)". Luego, en su numeral 8 dice: "A nivel educativo, los centros escolares fueron abandonados por sus maestros, otros fueron minados y los restantes se utilizaron como asilo para los refugiados nicaragüenses que constantemente arribaban a la zona". http://books.openedition.org/cemca/694?lang=es#tocfrom1n1

16 El Informe técnico: *El riesgo del desplazamiento humano por desastres. América Central y el Caribe*, del Centro de monitoreo de desplazamiento interno y el Consejo Noruego para Refugiados, de noviembre 2013, señala que: "Un área importante del país se encuentra en el Caribe, dando lugar a una exposición significativa a los eventos hidro-meteorológicos como el huracán Mitch, que afectó a más de dos millones de personas solo en Honduras. La región central, además de ser susceptible a esa amenaza ciclónica, también lo es a la sísmica, aunque el más reciente terremoto con algún grado de daño sucedió en 2009 en el norte del país, causando la destrucción de algunas viviendas. La sequía por su parte, ha afectado el sur y las inundaciones al norte y centro del país. El huracán Mitch provocó más de un millón de deslizamientos, aunque muchos de ellos ocurrieron en lugares ya de por sí propensos a ese evento, pues carecían de vegetación sobre sus laderas. Se estima que el riesgo de desplazamiento relacionado con el cambio climáti-

co sea significativo en el caso de Honduras, debido al efecto combinado de los huracanes con la influencia de ENOS".

17 El 7 de julio de 2014, en su informe preliminar, la relatora especial de las Naciones Unidas sobre violencia contra las mujeres, Rashida Manjoo, expresaba: "Durante el transcurso de la misión tomé nota de un sinnúmero de preocupaciones en relación a los altos niveles de violencia doméstica, feminicidio y violencia sexual. En un contexto en que se impugnan los datos empíricos verificables en relación a todas las manifestaciones de violencia contra mujeres, hay que destacar las pruebas anecdóticas y también los datos del sector estatal como el no estatal. En general se indica que están aumentando los incidentes de violencia contra las mujeres. Por ejemplo se señaló que entre 2005 y 2013, hubo un aumento de 263,4% en la cantidad de muertes violentas de mujeres. Según la "Encuesta nacional de salud y población", para el periodo 2011-2012, el 27% de las mujeres de edades entre los 15 a 49, y el 37% de mujeres entre los 45 y 49 años de edad han sufrido violencia física en algún momento de sus vidas (...). Asimismo, mis interlocutores me han destacado el vínculo entre violencia de género ya sea sexual, física o de otra índole y la migración. Las causas de la migración de mujeres y niñas incluyen la huída por violencia, pobreza, falta de oportunidades y también por un sentido generalizado de inseguridad. La violencia, la explotación, las desapariciones y el desplazamiento forzoso de la familia o de la comunidad son algunas de las consecuencias de la migración (...)".

18 Secretarías del Interior, Salud, Relaciones Exteriores, Seguridad, Defensa, Finanzas, de Desarrollo Social, de Justicia y Derechos Humanos, y de Pueblos Indígenas y Afrohondureños; Instituto Nacional de la Mujer; Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia; Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social; Asociación de Municipios de Honduras; y cuatro organizaciones de la sociedad civil que trabajen en la temática del desplazamiento forzado por violencia.

19 http://www.laprensa.hn/inicio/750829-96/alianza-para-la-prosperidad-busca-frenar-emigraci%C3%B3n-a-eua : "En el marco de la 69 Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que se celebra en esta ciudad, los Gobiernos de Honduras, Guatemala y El Salvador entregaron ayer a Estados Unidos la propuesta "Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte" que busca atacar las causas que originan la creciente inmigración de niños y adultos a suelo estadounidense. La iniciativa se entregó oficialmente al secretario de Estado, John Kerry, por la canciller hondureña, Mireya Agüero de Corrales, en representación del grupo multilateral centroamericano. En el acto estuvieron los cancilleres de El Salvador, Hugo Martínez, y Raúl Morales, de Guatemala".

20 Los lineamientos del *Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte* para sus acciones prioritarias de mediano plazo, se plantearon los objetivos siguientes: 1) Dinamizar el sector de productivo para la creación de oportunidades económicas; 2) desarrollar oportunidades para el capital humano; 3) mejorar la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia; y 4) fortalecer las instituciones para aumentar la confianza de la población en el estado.

21 El Sistema de la Integración Centroamericana (Sica) establece en el numeral 5 de la Declaración especial sobre la situación de los niños, niñas y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados hacia los Estados Unidos de América (27 de junio 2014), la importancia de lograr un trabajo coordinado entre los países afectados por la migración de los niños, niñas y adolescentes, particularmente en los esfuerzos destinados a desincentivar la migración irregular.

22 http://site.adital.com.br/site/noticia.php?lang=ES&cod=32034

Los retos de la clase política mexicana frente a la seguridad y la delincuencia organizada

Luis Astorga

México: seguridad, retos y perspectivas

Durante la administración del presidente Felipe Calderón (Partido Acción Nacional, PAN, 2006-2012), las rivalidades y la falta de coordinación y cooperación entre las instituciones federales encargadas de la seguridad en el país provocaron graves problemas, que se reflejaron en la falta de eficacia para contener a las organizaciones criminales, disminuir su poder y reducir la violencia. El regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la presidencia en 2012, luego de doce años de gobiernos del PAN, marcó el retorno de prácticas de centralización en asuntos de seguridad. La Secretaría de Seguridad Pública, creada en noviembre de 2000 durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000, PRI)[1], desapareció como tal en diciembre de 2012 y su estructura pasó a formar parte de la Secretaría de Gobernación[2]. El presidente Enrique Peña (PRI), electo en 2012, no abandonó el problema de la seguridad pero dejó de ser el punto central. En su administración se empezó a construir el discurso de la denominada "nueva política de estado por la seguridad y justicia de los mexicanos", en contraposición a los errores y malas prácticas del gobierno anterior y a su balance negativo, en respuesta a las múltiples críticas de la oposición política y sectores de la sociedad civil en aspectos como los derechos humanos, la falta de cooperación y coordinación no solo entre las instituciones de seguridad del gobierno federal, sino también entre estas y sus homólogas de estados y municipios, y entre el poder político central y los poderes locales de distintos partidos. Lo que el gobierno de Peña no pudo, no ha podido ni podrá modificar a corto plazo es el papel central de las fuerzas armadas en la estrategia contra las organizaciones criminales. Y como en los gobiernos anteriores, desde Zedillo, no ha establecido un calendario para cambiar ese papel y emplearlas solo en casos excepcionales; únicamente ha expresado su deseo de que así sea en un futuro indeterminado, cuando las instituciones de seguridad civiles sean capaces de ejercer sus funciones sin la necesidad del apoyo militar permanente.

Aquí hablaremos brevemente de algunos aspectos centrales de la política de seguridad del gobierno de Peña, de la continuidad de los retos que enfrenta, la manera de abordarlos y la tensión permanente entre estado de derecho y razón de estado.

El Programa para la seguridad nacional 2014-2018 de la administración Peña, derivado del Plan nacional de desarrollo 2013-2018, según los lineamientos generales establecidos en el artículo 7° de la ley de seguridad nacional publicada el 31 de enero de 2005, se propone como un enfoque ideal, multidimensional e integral en el que participan el gobierno y la sociedad civil para lograr objetivos nacionales en un marco democrático de respeto a los derechos humanos[3]. Se menciona en particular a los "grupos vinculados a la delincuencia organizada" como uno de los factores de riesgo que pueden amenazar esos objetivos. Reconoce el papel que han jugado las fuerzas armadas "en la preservación del orden público y la contención del crimen organizado". Resalta que es prerrogativa del presidente de la república, con base en la fracción VI del artículo 89 de la Constitución, preservar la seguridad nacional y disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente para garantizar la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación. Agrega que "es responsabilidad de todos los poderes de la Unión, de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad en su conjunto" contribuir para lograr el objetivo de preservar la seguridad nacional. Los partidos políticos en posiciones de poder en estados y municipios no lo han entendido generalmente de esa manera en la práctica. Durante la administración Calderón fueron frecuentes las recriminaciones mutuas entre el poder central y los poderes locales relacionadas con las responsabilidades respectivas en materia de seguridad.

En el Programa para la seguridad nacional se dice que para fortalecer la autoridad del estado en el territorio nacional "será necesario desplegar y sostener al conjunto de las Fuerzas Federales en aquellas zonas del territorio nacional que tienen una importancia estratégica para la consolidación de la presencia del estado y la contención de la violencia en el corto, mediano y largo plazos". Y en particular sobre el papel de las fuerzas armadas para el mantenimiento de la seguridad interior señala:

> Nuestras Fuerzas Armadas poseen características que hacen necesaria e indispensable su participación en las operaciones para reducir la violencia y garantizar la paz social en regiones específicas del país. Su entrenamiento, disciplina, inteligencia, logística, espíritu de cuerpo, movilidad y capacidad de respuesta y de fuego, representan un cimiento sobre el que debe apoyarse el estado mexicano frente a grupos delictivos organizados que cuentan con gran poder económico, armamento y una presencia territorial en localidades y regiones específicas del país.

Las acciones de los militares se concentrarán en cuatro esferas de competencia:

> 1) operaciones para reducir la violencia, coordinando esfuerzos de manera conjunta entre dependencias; 2) operaciones de erradicación intensiva en las áreas de mayor cultivo de enervantes; 3) operaciones de intercepción, para inhibir el tráfico de armas, drogas y personas; y 4) operaciones para incrementar la seguridad de las instalaciones estratégicas nacionales.

Luego de las críticas reiteradas de miembros de su partido al presidente Calderón por su decisión de emplear a las fuerzas armadas en asuntos de seguridad pública, a pesar de las tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicadas en 2000, particularmente las tesis 36/2000 y 38/2000, que sostienen que esas tareas no son anticonstitucionales[4], y en respuesta a las "acciones de inconstitucionalidad" promovidas en 1996 por miembros del Partido de la Revolución Democrática (PRD), el diputado Silvano Aureoles (PRD), presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, afirmó recientemente acerca del papel de los militares para atender problemas de inseguridad y violencia, en referencia al Programa para la seguridad nacional de la administración Peña: "No hay alternativa, sinceramente se los digo, y pen-

sar en retirar a la Armada o al Ejército de la atención a este problema sería altamente riesgoso y, si ustedes revisan las mediciones, el porcentaje de ciudadanos que quieren que esté la Marina y el Ejército brindando seguridad es altísimo"[5]. Las encuestas durante la administración Calderón también mostraron esa aprobación. La realidad se impuso. Hay que destacar que las "acciones de inconstitucionalidad" fueron promovidas en 1996 por el entonces diputado del PRD Leonel Godoy Rangel, junto con otros legisladores. Godoy fue gobernador de Michoacán (PRD) de 2008 a 2012. Su medio hermano, Julio César Godoy Toscano, fue presidente municipal de Lázaro Cárdenas en 2004, y electo diputado federal por el PRD en 2009. La Procuraduría General de la República lo acusa de apoyar a la organización criminal Familia Michoacana. En octubre de 2010 se difundió un audio en el que Godoy Toscano conversa con Servando Gómez, líder de esa organización. Godoy fue desaforado en diciembre de 2010 y actualmente anda prófugo[6].

En la segunda semana de diciembre de 2006, el gobierno federal encabezado por Calderón anunció el inicio de la operación conjunta Michoacán, con una participación de 4.260 soldados, 1.054 marinos, 1.420 policías federales y cincuenta agentes del Ministerio Público Federal[7]. Fue una acción acordada con el gobernador de Michoacán, Lázaro Cárdenas Batel (PRD), dijo el titular de la Segob, Francisco Javier Ramírez Acuña. Días después, frente al presidente Calderón, el gobernador afirmó acerca del operativo: "era ya un reclamo de la ciudadanía en Michoacán (…) era un reclamo de distintos sectores sociales, muy particularmente en regiones como esta de Apatzingán". Mostró su agradecimiento y dijo estar seguro que era "compartido por miles de personas en (el) estado que reclamaban una acción de estas características, con esta articulación y con esta contundencia"[8].

Al igual que durante la administración Calderón, la situación de inseguridad en varias partes del país y particularmente en el estado de Michoacán, por ejemplo, ha representado un gran reto para el gobierno de Peña. Además de la presencia de organizaciones criminales locales de tipo mafioso-paramilitar como las autodenominadas Familia Michoacana, que hizo su aparición con ese nombre en noviembre de 2006, y la de los Caballeros Templarios, escisión de la anterior en marzo de 2011, surgieron en ese estado las denominadas "policías comunitarias" en los pueblos de Nurío (2008), Cherán (2011) y Urapicho (2012)[9]. Pero más abiertamente, en febrero de 2013 se dieron a conocer grupos de civiles armados para enfrentarlas que se hicieron llamar "autodefensas", es decir otros paramilitares[10] cuyo origen espontáneo, adscripción a grupos políticos locales, federales o criminales y grupos económicos no ha sido posible discernir con claridad, dado que además del objetivo explícito de lograr condiciones para una seguridad permanente hay una renta criminal que alguien tratará de apropiarse y de la cual generalmente no se habla y no desaparecerá por sí misma.

En efecto, Michoacán es un estado donde se cultivan marihuana y adormidera, ahí se encuentra el puerto de Lázaro Cárdenas, por donde se introducen cocaína y precursores químicos y salen minerales, hierro en particular, que se han apropiado organizaciones criminales como los Caballeros Templarios. También hay laboratorios de metanfetaminas. Es un estado dividido políticamente, donde la probabilidad de interrelación entre intereses políticos y criminales es alta. A principios de 2014 el gobierno del estado y cuarenta y nueve de ciento trece municipios estaban en manos del PRI solo y en alianza con otros partidos, principalmente con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), pero también con el PAN y el Partido Nueva Alianza (Panal); el PAN y la alianza PAN-PANAL gobernaban en veintiocho; el PRD-PT-Convergencia en treinta y cuatro, y el PVEM en dos.

Las primeras reacciones del gobierno federal y el de Michoacán (PRI) ante el surgimiento de los grupos de civiles armados fueron de rechazo, y de apoyo de parte de activistas sociales identificados con las izquierdas. La prensa hablaba de grupos similares en trece estados y sesenta y ocho municipios. Algunos solo estaban armados

con machetes y palos. Pero los de Buenavista Tomatlán, en Michoacán, que hicieron su aparición el 24 de febrero de 2013, portaban fusiles AK-47 y R-15. Tras la detención de varios miembros de ese grupo por militares, sus compañeros retuvieron durante varias horas a más de cuarenta militares que fueron liberados posteriormente. De los civiles detenidos, la Procuraduría General de la República consignó a treinta y uno por delincuencia organizada y portación de armas de fuego exclusivas para el uso de las fuerzas armadas. Se dijo que habían sido armados por la organización criminal Jalisco Nueva Generación, rival de los Templarios y ligada a la de Sinaloa. Los civiles armados manifestaron haberse organizado para defenderse de las acciones criminales de los Templarios. El titular de la Procuraduría, Jesús Murillo, y Alejandro Rubido, quien sería posteriormente secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública advirtieron, en relación con los grupos de autodefensa, que no se permitiría la ruptura del estado de derecho, que "bajo ninguna circunstancia" podrían ser reglamentados. Por su parte, la Cámara de Diputados exhortó al titular de la Segob y a los gobernadores de Michoacán, Guerrero, Chiapas, Morelos, Hidalgo y Jalisco a que implementaran "acciones urgentes y contundentes" para detener las actividades de las autodefensas[11].

Los enfrentamientos entre autodefensas y Templarios, las movilizaciones inducidas por estos, las amenazas de bloqueos de vías de comunicación, las mantas dirigidas al presidente Peña donde se acusaba a las autodefensas de estar apoyadas por la organización Jalisco Nueva Generación, y las presiones armadas de las autodefensas para la renuncia de algunos alcaldes, no representaban para el gobierno de Michoacán razones suficientes para hablar de ingobernabilidad en el estado. El gobernador, Fausto Vallejo, estaba enfermo, y su secretario de gobierno, Jesús Reyna, había sido nombrado gobernador interino en abril de 2013. En abril de 2014 sería detenido por la PGR acusado de proteger a los Templarios. El 18 de junio de 2014 el gobernador Fausto Vallejo renunció. Como gobernador sustituto fue nombrado Salvador Jara, exrector de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo[12].

El 13 de enero de 2014 el gobierno federal y el de Michoacán firmaron el Acuerdo para el apoyo federal a la seguridad de Michoacán. Un documento reservado por doce años por razones de seguridad pública y nacional, según la Segob. El titular de esa dependencia, Miguel Ángel Osorio, al referirse a la situación en la conflictiva Tierra Caliente de ese estado, señaló: "no tiene paralelo ni precedente en ningún otro lugar de la República". Dijo que el Acuerdo se daba a petición del gobierno de Michoacán. Emplazó a los grupos de "autodefensa" para que regresaran a sus lugares de origen y se reincorporaran a sus actividades habituales. Les hizo una invitación para que quienes quisieran y cumplieran los requisitos se incorporaran a las corporaciones policíacas. Les advirtió que se aplicaría la ley a quienes tuvieran armas sin el permiso respectivo[13].

El 15 de enero de 2014 el presidente Peña emitió un decreto por el cual se creaba la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el estado de Michoacán, un órgano administrativo desconcentrado dependiente de la Segob. El titular de la Comisión sería nombrado y removido por el Secretario de Gobernación. La función de la Comisión es "ejercer la coordinación de todas las autoridades federales para el restablecimiento del orden y la seguridad en el estado de Michoacán y su desarrollo integral, bajo un enfoque amplio que abarque los aspectos políticos, sociales, económicos y de seguridad pública de dicha entidad federativa". El Comisionado tiene también facultades para solicitar el auxilio de las Fuerzas Armadas. Alfredo Castillo fue nombrado para ocupar ese puesto. El 23 de enero de 2014, en Davos, Suiza, el presidente Peña, interrogado sobre asuntos de seguridad, se refirió al caso de Michoacán, a los "grupos denominados de autodefensa", dijo, y reconoció que "algunos de ellos (…) genuinamente se (habían) organizado para defenderse de la incursión del crimen organizado"[14].

Las relaciones entre el gobierno federal y las denominadas autodefensas han estado suje-

tas a tensiones, vaivenes y contradicciones. Se pasó del rechazo a la negociación y al apoyo para identificar y detener a presuntos Templarios, pero también a la detención y el encarcelamiento de algunos líderes emblemáticos de las autodefensas. El 14 de abril de 2014, autoridades federales, locales, líderes de veinte municipios y treinta y cuatro coordinadores de las autodefensas acordaron once puntos entre los cuales la desmovilización, el registro de sus armas ante la Sedena (Secretaría de la Defensa Nacional) y la no portación de las mismas, la posibilidad de integrarse a los Cuerpos de Defensa Rurales y la protección de los líderes de las autodefensas. Las autodefensas se comprometieron, según dijo uno de sus líderes, José Manuel Mireles, a entregar sus armas de grueso calibre, lanzagranadas, lanzacohetes y granadas de fragmentación que habrían sido decomisadas a los grupos criminales. El plazo para el cumplimiento de los acuerdos sería el 10 de mayo de ese año: un punto importante es el que "establece que a partir del 11 de mayo los grupo de autodefensas reconocen y aceptan que cualquiera de sus miembros que no se sujete a estos acuerdos, podrá ser detenido y consignado ante los tribunales"[15]. El 27 de junio de 2014, Mireles, quien había calificado al gobierno federal y al comisionado Castillo de "traidores", y había encabezado la toma del pueblo de La Mira en el municipio de Lázaro Cárdenas, fue detenido junto con otras setenta personas por autoridades federales por violación a la ley federal de armas de fuego y explosivos. Fue recluido en una prisión federal en Hermosillo, Sonora. Sus simpatizantes han protestado por su detención, le han manifestado su apoyo y han organizado actos para demandar su liberación. Pero otro de los líderes, Hipólito Mora, quien había sido encarcelado, acusado de homicidio y liberado por falta de pruebas, dijo que Mireles se había equivocado por no respetar los acuerdos que él mismo votó. Por su parte, Castillo afirmó que desde el 10 de mayo de 2014 las "autodefensas" habían desaparecido y se habían convertido en la "Fuerza Estatal Rural". Mireles le dijo a su abogada que no negociaría nunca[16].

La administración Peña ha insistido en lograr una mayor eficacia en asuntos de seguridad con menos balas, y en publicitar la detención de líderes criminales "sin disparar un solo tiro", cuando eso ha sido posible. No fue el caso, por ejemplo, de Heriberto Lazcano, de los Zetas, Nazario Moreno y Enrique Plancarte, de los Caballeros Templarios, todos ellos muertos en enfrentamientos con las fuerzas federales. Pero sí de Joaquín Guzmán, de la organización criminal de Sinaloa, Miguel Ángel Treviño Morales, de los Zetas, y de Fernando Sánchez Arellano, de Tijuana. Marcar sus diferencias con las acciones contrarias que realizaban las fuerzas de seguridad en la administración anterior según la versión que se infiere de sus planteamientos, no depende de que el gobierno federal no quiera disparar un solo tiro y lo repita en su discurso, sino de la manera en que reaccionen los criminales. Algunos preferirán vivir aunque sea en la cárcel, otros no y estarán dispuestos a utilizar todas las armas en su poder para no ser detenidos, como ya lo han demostrado en múltiples ocasiones. La experiencia y las bajas sufridas en la administración Calderón, y las que se han acumulado en la de Peña, les han enseñado tal vez que a mediano y largo plazos la confrontación con las fuerzas del estado no es redituable.

En cuanto a la relación del poder federal con los grupos de civiles que dicen haberse levantado en armas para enfrentar a las organizaciones criminales y con los poderes políticos locales, existen otros estados como Guerrero y Tamaulipas, que no son los únicos y que tienen configuraciones políticas distintas, donde la estrategia de seguridad ha tenido variaciones. El gobernador de Tamaulipas, estado fronterizo con Texas, por ejemplo, es del PRI y descartó la posibilidad de replicar el esquema de Michoacán con un Comisionado. También el titular de la Procuraduría General de la República, quien agregó que el estado requería "otro tipo de estrategias, estrategias específicas". El gobierno federal anunció el 13 de mayo de 2014 la Estrategia de seguridad Tamaulipas, que implica acciones operativas con mandos especiales de la Sedena y la Semar (Secre-

taría de Marina) concentradas en cuatro zonas: frontera, costa, centro y sur. En el documento no se mencionó a las autodefensas. Algunos han negado y otros afirmado su existencia[17]. En Tamaulipas, la alianza PRI-PVEM-Panal gobierna en treinta y cinco de cuarenta y tres municipios, y el PAN en ocho. El ex gobernador Tomás Yarrington (PRI, 1999-2004) es buscado por autoridades de Estados Unidos, y presuntamente por las de México, acusado de crimen organizado y lavado de dinero. Y otro exgobernador del mismo estado, Eugenio Hernández (PRI), ha sido acusado por la DEA de haber recibido dinero de los Zetas. Hernández ha negado las acusaciones[18]. A diferencia de Michoacán, en Tamaulipas nunca ha habido alternancia política en la gubernatura, el PRI es más claramente predominante, hay dos grandes organizaciones criminales en conflicto, tiene frontera con Estados Unidos y una de sus ciudades, Nuevo Laredo, es el principal lugar de cruce de mercancías legales entre México y Estados Unidos. El candidato a gobernador del PRI-PVEM-Panal, Rodolfo Torre Cantú fue asesinado en junio de 2010, a unos días de las elecciones en las que se perfilaba como el seguro ganador[19]. Además, por lo menos dos de sus ex gobernadores tienen acusaciones en Estados Unidos. Todo apunta hacia la necesidad de tocar de nuevo a los propios grupos dentro del PRI y sus probables nexos con las dos organizaciones criminales que han sembrado de cadáveres el estado, no únicamente a los llamados "objetivos relevantes de la delincuencia organizada". Veremos si priva el estado de derecho o la razón de estado.

Notas

1 Véase, *Diario Oficial de la Federación*. "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la ley orgánica de la administración pública federal, de la ley federal de radio y televisión, de la ley general que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la ley de la Policía Federal preventiva y de la ley de pesca", 30 de noviembre de 2000.

2 Véase, *Diario Oficial de la Federación*. "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la ley orgánica de la administración pública federal", 2 de enero de 2013.

3 Véase, *Diario Oficial de la Federación*. "Decreto por el que se aprueba el Programa para la seguridad nacional 2014-2018", 30 de abril de 2014.

4 Véase, http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/1001/1001287.pdf; http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/1001/1001284.pdf

5 Véase, Fernando Damián. "Es imposible retirar al ejército de lucha anticrimen: Aureoles". *Milenio*. 26 de mayo de 2014.

6 Véase, http://mexico.cnn.com/nacional/2010/10/14/un-audio-implicaria-a-legislador-con-el-lider-de-la-familia-michoacana; "Godoy Toscano desaforado". *proceso.com.mx*. 14 de diciembre de 2010.

7 Véase, Presidencia de la República. "Anuncio sobre la operación Conjunta Michoacán". 11 de diciembre de 2006.

8 Véase, Presidencia de la República. "Diversas intervenciones durante la visita y saludo a las fuerzas federales en Apatzingán, Michoacán". 3 de enero de 2007.

9 Véase, Marcos Muedano e Isaías Pérez. "Arman en Urapicho su propia seguridad". *El Universal.com.mx*. 22 de octubre de 2012.

10 En el sentido de la definición de la RAE: "Dicho de una organización civil: Con estructura o disciplina de tipo militar".

11 Véase, "Tienen autodefensas en 68 municipios". *Reforma*. 2 de marzo de 2013; Dalia Martínez. "Autodefensa toma control de comisaría de Michoacán". *El Universal*. 5 de marzo de 2013; "Retuvo autodefensa a militares. PGJE". *Reforma*. 12 de marzo de 2013; Dalia Martínez. "Retienen a 47 militares en zona de Michoacán". *El Universal*. 12 de marzo de 2013; Silvia Otero. "PGR envía a prisión a grupo de autodefensa". *El Universal*. 12 de marzo de 2013; Adán García. "Queman negocios en Buenavista Tomatlán". *Reforma*. 13 de marzo de 2013; Adriana Luna. "No se permitirán autodefensas: Procuraduría General de la República". *Excélsior*. 17 de marzo de 2013; Horacio Jiménez y Francisco Nieto. "Rubido: imposible reglamentar las autodefensas". *El Universal*. 19 de marzo de 2013; Roberto José Pacheco. "Dipu-

tados piden a Segob medidas urgentes ante grupos de autodefensa". *Excélsior*. 20 de marzo de 2013.

12 Véase, "Cártel de Jalisco se disfraza de policía comunitaria, denuncian en mantas dirigidas a Peña". *proceso.com.mx*. 16 de abril de 2013; "Supuestas amenazas de la delincuencia paralizan municipios de Michoacán". *La Jornada*. 19 de abril de 2013; "Cerca grupo armado Alcaldía michoacana". *Reforma*. 14 de mayo de 2013; Adriana Esthela Flores. "Rechaza gobierno de Michoacán 'ingobernabilidad'". *Milenio*. 16 de mayo de 2013; Arturo Rodríguez García. "Fausto Vallejo renuncia al gobierno de Michoacán". *proceso.com.mx*. 18 de junio de 2014; "Ofrece Jara trabajo coordinado con el gobierno federal". *El Universal*. 20 de junio de 2014.

13 Véase, Segob. "Mensaje del secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, durante la firma del Acuerdo para el apoyo federal a la seguridad de Michoacán". Morelia, Michoacán. 13 de enero de 2014. http://portal.segob.gob.mx/resoluciones/pdf/0000400016314.PDF.

14 Véase, *Diario Oficial de la Federación*. "Decreto por el que se crea la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el estado de Michoacán". 15 de enero de 2014; http://palabradeepn.com/tag/klaus-schwab/; Presidencia de la República. "¿Cuáles son las funciones del comisionado para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán?". 15 de enero de 2014.

15 Véase, Presidencia de la República. "Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral de Michoacán". 16 de abril de 2014. http://www.adnpolitico.com/gobierno/2014/04/15/los-11-acuerdos-entre-el-gobierno-y-las-autodefensas; http://mexico.cnn.com/nacional/2014/04/14/el-gobierno-y-20-lideres-autodefensas-de-michoacan-firman-11-acuerdos; "Pactan plazo para desarme de autodefensas en Michoacán". *proceso.com.mx*. 14 de abril de 2014.

16 Véase, "Detienen a José Manuel Mireles; bloquean carretera en protesta". *proceso.com.mx*. 27 de junio de 2014; "Mora: Mireles se equivocó, debió respetar desarme". *El Universal*. 8 de julio de 2014; Dalia Martínez. "No existen las autodefensas". *El Universal*. 8 de julio de 2014; Amalia Escobar. "No voy a negociar, advierte Mireles". *El Universal*. 6 de julio de 2014.

17 Véase, "Tamaulipas descarta requerir comisionado de seguridad". *El Universal*. 9 de abril de 2014; Segob, Sala de Prensa. "Estrategia de seguridad Tamaulipas". Boletín 245. Reynosa, Tamaulipas, 13 de mayo de 2014; Jesús Alberto García. "Descarta PGR comisionado de seguridad para Tamaulipas". *Milenio.com*. 11 de abril de 2014; "En Tamaulipas no puede haber autodefensas: activista". *Milenio.com*. 12 de mayo de 2014; Julio Manuel L. Guzmán. "Detectan autodefensas en tres municipios de Tamaulipas". *El Universal*. 11 de febrero de 2014.

18 Véase, http://mexico.cnn.com/nacional/2013/12/02/eu-busca-a-tomas-yarrington-por-narcotrafico-y-lavado-de-dinero; http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/1013061.liga-la-dea-a-eugenio-hernandez-con-el-narco.html.

19 Véase, http://mexico.cnn.com/nacional/2010/06/28/candidato-a-gobernar-tamaulipas-es-asesinado.

Opciones de la clase política frente a la delincuencia organizada en México

Luis Astorga

Desde hace varios años, la delincuencia organizada es uno de los fenómenos que ha tenido más impacto negativo en México y otros países, y su tipificación en la legislación nacional y su delimitación internacional son bastante recientes y siguen en vía de ser precisadas. Según la Procuraduría General de la República (PGR),

> el concepto de delincuencia organizada [fue] incorporado legalmente en nuestro país, mediante el decreto del 2 de septiembre de 1993 que reforma los artículos 16, 19, 20 y 119 y deroga la fracción XVIII del artículo 107 de la Constitución, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 3 del mismo mes y año[1].

Dice el artículo 16 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos: "por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia"[2]. Por su parte, la ley federal contra la delincuencia organizada, que retoma la definición constitucional respecto al número mínimo de integrantes y el carácter reiterado de la conducta, y que define el universo a considerar (artículo 2°), se promulgó el 7 de noviembre de 1996[3].

La lista de delitos incluye terrorismo, terrorismo internacional, contra la salud, falsificación o alteración de moneda, operaciones con recursos de procedencia ilícita, acopio y tráfico de armas, tráfico de indocumentados; igualmente, corrupción, pornografía, lenocinio, turismo sexual y tráfico de personas menores de dieciocho años de edad o que no estén en capacidad para comprender el significado del hecho o para resistirlo; también robo de vehículos, trata de personas, robo de hidrocarburos y secuestro.

Aunque los delitos tipificados por la ley son varios, cuando en México se habla de delincuencia organizada es para referirse generalmente a organizaciones cuya renta criminal se obtiene principal pero no exclusivamente del tráfico de drogas ilegales. El universo jurídico definido como "delincuencia organizada" incluye el de los delitos contra la salud (o tráfico de drogas ilegales) como un subconjunto. El campo del trá-

fico de drogas tiene un peso relativo mayor en el campo criminal en términos económicos y, desde hace tiempo, mayor capacidad de imponer su lógica sobre los demás mediante la fuerza de las armas. Si bien no todas las organizaciones de traficantes desarrollan necesariamente otras actividades consideradas como delincuencia organizada, sí están en posición de predominio sobre otros grupos dedicados a esas actividades y en posibilidad de expandir sus intereses hacia otros ámbitos delincuenciales si así lo deciden. De ellas trataremos en este texto.

Hablar de delincuencia o crimen organizado en México es reciente en términos históricos. De todos los delitos comprendidos bajo esa definición en la actualidad, el de las drogas ilegales ha sido el más mencionado durante varias décadas, desde los inicios de las prohibiciones de ciertas drogas a principios del siglo veinte. El monopolio de la violencia legítima, de la política, del control territorial, de las instituciones de seguridad con atribuciones extralegales, y la exclusión de los traficantes de la vida política, caracterizaron durante décadas al estado posrevolucionario y su relación con el campo del tráfico de drogas. El poder de vida y muerte y de establecer las reglas del juego estuvo claramente del lado del estado. Los traficantes sabían que cualquier intento por romper las reglas y la supeditación estaba destinado al fracaso e implicaba salir del negocio, ir a la cárcel o la muerte, de ahí que no atacaran casi nunca de manera deliberada a policías, militares, políticos, funcionarios de gobierno ni a la sociedad civil. Incluso entre ellos mismos los enfrentamientos a muerte no eran lo más común. El mercado tampoco era tan grande y ya desde entonces, y de lejos, el de Estados Unidos era su principal objetivo. El opio y sus derivados eran las mercancías traficadas y de mayor preocupación para las autoridades estadounidenses.

El tráfico de drogas en México nació subordinado a la política desde los tiempos de la revolución, se reforzó en el estado posrevolucionario dominado por el partido de estado (PNR: Partido Nacional Revolucionario-PRM: Partido de la Revolución Mexicana-PRI: Partido Revolucionario Institucional) y así continuó durante siete décadas. El tráfico de drogas ilegales fue simultáneamente controlado y protegido por el aparato político y de seguridad del estado. Las transformaciones del campo político mexicano en los últimos años han implicado modificaciones en sus nexos con el campo del tráfico de drogas y en las relaciones de poder dentro de este. Pero también ha cambiado el tipo de vínculos de ambos campos con las instituciones de seguridad encargadas de hacer cumplir la ley –mediaciones estructurales entre los dos campos en la época del partido de estado–, encargadas de vigilar, castigar y, en otros casos, de extorsionar y proteger a traficantes y organizaciones.

El poder político fragmentado, la ausencia de una visión y una política compartida por todas las fuerzas políticas en asuntos de seguridad, en suma, la inexistencia de una política de seguridad de estado, es una condición que ha hecho posible un mayor grado de autonomía de policías, militares y traficantes respecto del poder político. Partidos distintos en administraciones municipales, estatales y federales se enfrentan a un mismo problema en gran parte del país, frecuentemente han evadido su responsabilidad inmediata y todos son rehenes de un paradigma punitivo que reproduce constante y crecientemente aquello que pretende resolver. En ausencia de una política de seguridad de estado y dada la situación desastrosa de cientos de corporaciones policiales desorganizadas y mal preparadas, entre otras variables, el gobierno federal, desde la administración del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) hasta la del presidente Enrique Peña (2012-), se ha apoyado de manera creciente en los militares para tratar de controlar los asuntos de drogas y a las organizaciones criminales.

Ni la seguridad ni los retos de las poderosas organizaciones de traficantes fueron prioritarios para la clase política en los primeros años de la transición democrática. Los partidos políticos estaban más interesados en las posibilidades que se les presentaban para ganar más y mejores posiciones de poder. En la competencia se olvidaron de construir las instituciones de seguridad

y procuración de justicia acordes con la nueva época, como si la transformación y consolidación de estas se fuera a dar de manera automática. La competencia de partidos y la alternancia en el poder se dieron sin acuerdos para crear una política de seguridad de estado. El resultado fue su fragmentación y una mayor debilidad para enfrentar los desafíos de los grupos criminales, que pasaron de la supeditación política a la confrontación directa y a la disputa por el control total o parcial de instituciones de seguridad. Algunas organizaciones agregaron a su estrategia la expansión territorial de sus actividades, el intento de control territorial y la diversificación de su renta criminal al incorporar, por ejemplo, la extorsión a negocios legales e ilegales, el secuestro, el tráfico de personas, el robo de combustible, la piratería, etcétera. Se convirtieron en organizaciones de tipo mafioso-paramilitar.

Las instituciones de seguridad y procuración de justicia que heredó de administraciones anteriores el presidente Felipe Calderón (2006-2012) no permitían ser optimistas en cuanto a la capacidad de su gobierno no solo para contener los embates de las organizaciones de traficantes, sino para imponer claramente la autoridad del estado. La falta de acuerdos políticos sustantivos en la administración de Vicente Fox (2000-2006) y las difíciles y polémicas circunstancias en las que Felipe Calderón llegó a la presidencia, prefiguraban la continuidad de un escenario de confrontación política que no permitiría lograr a corto plazo los acuerdos necesarios para reformar y consolidar las instituciones de seguridad y procuración de justicia, por lo menos. Además, desde la administración Zedillo, las fuerzas armadas habían empezado a desempeñar un papel cada vez más importante en la estrategia antidrogas, en el ocaso del sistema de partido de estado y la aceleración del proceso de alternancia política. El presidente Calderón decidió impulsar la tendencia del papel de los militares con la esperanza de contener el avance de las organizaciones de traficantes y su belicosidad. El enemigo resultó ser más tenaz de lo esperado. Los traficantes intensificaron las agresiones entre ellos, contra policías, militares y funcionarios de seguridad, y además contra la sociedad civil. La presencia masiva de militares y policías en varios estados del país no fue suficiente para inhibir el negocio ilegal ni la capacidad de los traficantes para corromper, generar violencia y condiciones de ingobernabilidad. La estrategia del gobierno federal no mostró un trabajo de inteligencia suficiente que combinara economía de medios y eficacia en los objetivos.

En 2009, el gobierno de Estados Unidos señaló[4] que cuatro grandes organizaciones criminales mexicanas controlaban el flujo de drogas hacia ese país: los Arellano Félix en la costa oeste, el Golfo en la costa del golfo, y Juárez y Sinaloa en la región central. Afirmó que México era el principal proveedor extranjero para el mercado de Estados Unidos de marihuana y metanfetaminas y fuente y país de tránsito de la heroína. Estimó que 90% de la cocaína destinada al mercado de Estados Unidos transitaba por América Central y México. Según el documento, las organizaciones criminales mexicanas dominaban el tráfico de drogas dentro de Estados Unidos y supervisaban la distribución en más de doscientas treinta ciudades. También controlaban el contrabando de dinero en grandes cantidades y de armas. Las fuentes de aprovisionamiento de armas y explosivos ilegales para las organizaciones criminales mexicanas se encontraban en casi cincuenta estados de la Unión Americana, pero principalmente en Texas, California, Arizona, Nuevo México y Florida. El incremento de la violencia en la frontera fue relacionado con la competencia entre las organizaciones criminales y el uso de tácticas predatorias para incrementar sus ganancias. En 2013, las "organizaciones criminales transnacionales" más importantes que operaban desde México y controlaban el tráfico de drogas hacia Estados Unidos ya eran ocho: Golfo, Zetas, Juárez, Sinaloa, Tijuana, Beltrán Leyva, Caballeros Templarios y Familia Michoacana[5]. El informe señalaba el debilitamiento de la Familia y los Beltrán, el surgimiento de nuevos grupos, que no identificó, y la conformación de nuevas alianzas entre los grupos existentes. El porcentaje de

cocaína que ingresaba a Estados Unidos por el mismo corredor América Central-México desde la zona Andina lo estableció en un rango de 90-95%. Además del tráfico de drogas las organizaciones, que el informe no identificó por nombre, se dedican a la extorsión, la tortura, el asesinato, la corrupción de funcionarios, el tráfico de personas, al secuestro, el tráfico de armas y el lavado de dinero. Mientras que ciudades fronterizas de México como Tijuana y Juárez mostraban incrementos en los homicidios, del lado estadounidense las cuatro ciudades con las tasas más bajas de crímenes violentos estaban en estados fronterizos: El Paso, San Diego, Phoenix y Austin. Organizaciones criminales más pequeñas en Estados Unidos han hecho alianzas, según el informe, con las grandes organizaciones mexicanas y operan en su nombre en "varios cientos de ciudades de Estados Unidos". Además, continúa, se ha documentado la presencia de las organizaciones mexicanas en el Caribe, América Central, América del Sur, Australia, África, Europa y el Medio Oriente[6]. El informe de 2013 no explica ese presunto crecimiento rápido y expansivo y que no mencionó en 2009. Parecería una especie de "gremlinización" de las organizaciones criminales mexicanas, con capacidad de reproducción más rápida que el virus de la gripe. Con esos datos, en caso de estar bien fundados, el gobierno de Estados Unidos aceptaba, de manera indirecta, que al igual que México y otros países había sido incapaz de contener el avance de los negocios de las organizaciones criminales dentro de su propio territorio, donde estaba la parte más jugosa de sus rentas y existían las facilidades para adquirir el arsenal que seguía provocando decenas de miles de muertes al sur del río Bravo.

En la II sesión extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública[7], llevada a cabo el 17 de diciembre de 2012, el titular de la Secretaría de Gobernación (Segob), Miguel Ángel Osorio, señaló que la inseguridad era el problema que más lastimaba a la sociedad y percibido como el más importante de resolver. En ese mismo evento, el presidente Peña anunció lo que llamó "las principales líneas de acción de la nueva política de estado por la seguridad y la justicia de los mexicanos", que implicaban "corresponsabilidad entre poderes y órdenes de gobierno, ajena a intereses de partido". Dijo que habría seis líneas:

1. Planeación y metas claras, no improvisación, y que la política de seguridad y justicia no sería reactiva.
2. Prevención del delito, por medio de varias medidas como "combatir las adicciones, rescatar espacios públicos, ampliar las escuelas de tiempo completo y promover proyectos productivos".
3. Protección y respeto a los derechos humanos.
4. Coordinación y cooperación con los tres órdenes de gobierno, a cargo de la Segob. El país se dividiría en cinco regiones operativas.
5. Transformación institucional. La Segob se encargaría de las funciones de seguridad pública, se reorganizaría la Policía Federal, se crearía la Gendarmería Nacional inicialmente con diez mil elementos, también bajo la responsabilidad de esa secretaría, cuya función sería "fortalecer el control territorial en los municipios con mayor debilidad institucional, así como en instalaciones estratégicas como puertos, aeropuertos y fronteras". Hizo un reconocimiento al apoyo de las Fuerzas Armadas a la seguridad y dijo que continuarían en esa tarea hasta que no se consolidaran y reestructuraran las policías estatales: "Como Presidente de la República, hago extensivo a todos los integrantes de las Fuerzas Armadas del país, la gratitud y reconocimiento del pueblo de México a esta acción que, sin duda, ha contribuido a mejorar las condiciones de seguridad que merecen y que demandan todos los mexicanos".
6. Evaluación y retroalimentación. Habrá indicadores "claros, medibles y transparentes", y si fuera el caso ajustes a la política, dijo. El balance sangriento de la administración Calderón no apoyaba la visión de la mejoría en la seguridad del recién investido presidente Peña.

Desde los primeros días de gobierno, el discurso oficial de la administración Peña ha redu-

cido las referencias a la violencia y se ha concentrado más en el pacto político, en varias reformas como la educativa, la energética, la financiera y la de telecomunicaciones. La realidad violenta no se ha modificado sustantivamente, aun cuando no sea prioritaria en el discurso, pero no han dejado de publicitarse los resultados adjudicados a la política de seguridad del gobierno. Por ejemplo, en ocasión de la inauguración de la Base de Operaciones de la Sedena en Nanchititla, estado de México, el 18 de junio de 2014, el presidente Peña habló de la reducción del número de homicidios dolosos en el país en el primer cuatrimestre de ese año, comparada con la cantidad en el mismo periodo del año anterior. De hecho, el número de homicidios dolosos, luego de un fuerte aumento entre 2008 y 2011, empezó a bajar desde antes que comenzara su gobierno. No es posible saber con precisión si las reducciones se deben a algunos cambios de estrategia desde el sexenio pasado y a las que presume el gobierno actual, al debilitamiento de las organizaciones criminales, a la supremacía de alguna o de una coalición sobre las demás, o a los arreglos entre fuerzas políticas de distintos partidos en posiciones de poder en los tres niveles de gobierno y las organizaciones criminales.

En la práctica, además de la cantidad de casos que podrían ser considerados como "delincuencia organizada", dada la generalidad de la definición establecida, y la debilidad e ineficacia del sistema de administración y procuración de justicia actual para aplicar la ley, hay un problema de tipo político que me parece central y del cual he hablado en repetidas ocasiones. Ante la belicosidad de los traficantes que pelean con los representantes de la ley y buscan la hegemonía en su propio campo de manera violenta, y de algunas organizaciones criminales que intentan expandir su lógica mafiosa-paramilitar a otras actividades legales e ilegales, quienes ocupan posiciones de gobierno en distintos niveles tienen varias opciones: 1) no hacer nada y dejar que los traficantes impongan su ley, por incapacidad o de manera deliberada; 2) asociarse de manera estratégica con los traficantes con la esperanza de que estos cumplan un "pacto de caballeros" y se comprometan a disminuir los niveles de violencia y a evitar los enfrentamientos con policías y militares. Eso significaría creer en su palabra, otorgarles un reconocimiento político y ceder ante algunas de sus demandas a cambio de una hipotética "paz mafiosa"; 3) unir esfuerzos para diseñar una política de seguridad de estado, consolidar sus instituciones e imponer la autoridad en todo el territorio nacional sobre cualquier grupo armado ilegal. Implica cooperación con Estados Unidos en términos de igualdad; 4) cambiar radicalmente la política sobre drogas vigente y asumir el costo y las consecuencias en la Organización de las Naciones Unidas y en la relación con Estados Unidos. No hay nada que indique una tendencia de la clase política a optar por el punto 4. En la actualidad se observan modalidades de las otras tres. Si por lo menos se lograra la tercera, acompañada de medidas económicas y sociales que impliquen mejores empleos y niveles de vida, habría mayores probabilidades de debilitar, contener y controlar a las organizaciones criminales que hoy en día generan los mayores problemas de inseguridad y gobernabilidad en el país.

Notas

1 Disponible en http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Delitos%20Federales/Delincuencia%20Organizada/Antecedentes.asp

2 Disponible en http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/17.htm?s=

3 Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/101.pdf

4 Véase, ONDCP. 2009. *National Southwest Border Counternarcotics Strategy*. June.

5 ONDCP. 2013. *National Southwest Border Counternarcotics* Strategy.

6 Véase, ONDCP. 2009. *National Southwest Border Counternarcotics Strategy*. June, pp. 1, 14, 21.

7 Véase, Presidencia de la República, II sesión extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública, 17 de diciembre de 2012.

Las reformas del sector seguridad en Nicaragua. Cambios significativos en el paradigma de la seguridad

Elvira Cuadra Lira

Introducción

Durante los primeros meses de 2014, en Nicaragua se hicieron varias reformas importantes al marco jurídico que rige al sector de la seguridad y defensa en el país, que incluyeron los artículos de la Constitución política al respecto, el Código militar y la aprobación de una nueva ley de Policía. Además de las consecuencias jurídicas e institucionales que indudablemente tienen, también constituyen un giro significativo en el paradigma de la seguridad para el país, porque modifican aspectos doctrinarios y de perspectiva, especialmente en la conducción civil de las fuerzas armadas. De ahí que sea importante decodificar este nuevo giro, analizar sus alcances para el futuro inmediato y de mediano plazo, así como los efectos que puede tener en el contexto de país y el resto de la región centroamericana.

Este ensayo hace un recuento de los antecedentes en el sector de la seguridad en Nicaragua y las transformaciones que ha experimentado en las décadas recientes, y analiza aspectos clave de las reformas, tales como: las nuevas visiones sobre la defensa y la seguridad, la relación entre las autoridades civiles y las fuerzas armadas, la nueva estructura y funciones de la policía, así como las perspectivas y los retos que plantean para la seguridad de Nicaragua y Centroamérica. Se enfoca en una de las instituciones clave del sector, la Policía Nacional, por varias razones, entre ellas porque es la institución más próxima a la población, debe enfrentar retos significativos en el ámbito nacional y regional a causa de las amenazas a la seguridad, y porque se encuentra más expuesta al escrutinio público por sus actuaciones.

El primer apartado describe los hitos del sector seguridad en Nicaragua en las décadas pasadas, sus vínculos con el proceso político del país y el sentido de los cambios en contextos específicos. El segundo hace un recuento de los principales cambios en relación con el modelo, las relaciones entre autoridades civiles y de policía, y la redefinición de las funciones, la estructura y la organización de la institución. El tercer apartado analiza los retos de este nuevo modelo respecto a las condiciones de la seguridad en

Nicaragua, la institucionalidad democrática del país y las amenazas a la seguridad de la región centroamericana.

1. Los antecedentes de las reformas

Las fuerzas armadas en Nicaragua comparten en su origen un antecedente histórico con una fuerte impronta política. Tanto el ejército como la policía se fundaron a partir de los grupos de combatientes populares que derrocaron a la dictadura somocista en 1979 y luego dieron vida a la revolución popular sandinista. Desde entonces hasta la actualidad, el proceso de constitución y desarrollo de ambas instituciones ha estado vinculado estrechamente con el proceso político del país, moldeando sus visiones, características, actuación y sus relaciones con el resto de la sociedad nicaragüense. En este apartado se hace una breve reseña de los antecedentes de ambas instituciones desde su fundación en 1979 hasta las reformas de 2014.

1.1. La revolución como denominación de origen

Antes de 1979, la Guardia Nacional era la institución que cumplía indistintamente las funciones de defensa y seguridad en Nicaragua, ejerciendo sus funciones a partir de los preceptos establecidos en la doctrina de la seguridad nacional y con métodos cruelmente represivos. Esta fue una de las instituciones clave en el círculo de poder que sostenía a la dictadura de los Somoza desde sus inicios en la década de los cuarenta (Millet, 1979) hasta su derrocamiento en 1979. Sus métodos abiertamente represivos y las constantes violaciones a los derechos humanos le granjearon la animadversión de la mayoría de la sociedad nicaragüense y la condena pública de la comunidad internacional, especialmente durante las insurrecciones armadas lideradas por el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), que culminaron con la caída del régimen de los Somoza y su desarticulación como aparato militar el 19 de julio de 1979 (Baltodano, 2010).

Las triunfantes fuerzas guerrilleras del FSLN tomaron el control militar del país una vez que la Guardia Nacional firmó el acta de rendición, se desarticuló y la mayoría de sus miembros huyeron del país o fueron apresados. El recién instalado gobierno revolucionario promulgó el Estatuto fundamental de la República de Nicaragua, que en algunos de sus artículos más importantes sustituía a la Guardia Nacional y sus órganos de inteligencia por un nuevo ejército y policía (*La Gaceta*, 1979). Ambas instituciones se fundaron pocos días después del triunfo de la revolución con una concepción de la defensa y seguridad diferente a la que prevalecía en la Guardia Nacional, y desde el inicio se operó una separación de funciones entre los dos ámbitos, que se ha mantenido hasta la actualidad. Así nacieron el Ejército Popular Sandinista y la Policía Sandinista, dos aparatos creados al amparo de la revolución popular sandinista.

El marco jurídico institucional de la Policía se completó con la promulgación de la ley orgánica del Ministerio de Gobernación en 1980 (JGRN, 1980) y el decreto 559, ley de funciones jurisdiccionales de la Policía Sandinista, promulgado en octubre de 1980 (JGRN, 1980). En 1987 adquiere mayor reconocimiento y estabilidad institucional con la promulgación de la Constitución política de la época.

Poco después de su creación en 1979, la institución inicia un proceso de ordenamiento y profesionalización que es considerado fundacional porque los guerrilleros que la conformaron en realidad no tenían ninguna preparación policial, pero una vez constituida la policía, numerosos oficiales fueron enviados a distintas academias y escuelas en otros países, especialmente en aquellos del campo socialista, para prepararse en materia de seguridad y policía; se crearon las distintas especialidades policiales, la Academia de Policía, se adquirieron equipos y se creó la infraestructura necesaria para cumplir las funciones encomendadas a la institución.

En esa época la Policía era una de los órganos más importantes del Ministerio del Interior y junto a los otros formaba parte de una estrategia de defensa de la revolución en la que cada uno tenía funciones específicas asignadas. En el caso de la institución policial, su principal misión era controlar a la delincuencia y resguardar el orden interno, especialmente en los centros urbanos. Además, debía coadyuvar al Ejército en las acciones militares para enfrentar a la "contrarrevolución" y defender la revolución de sus adversarios políticos. Institucionalmente, la Policía estaba subordinada al ministro del Interior, junto con otros órganos de seguridad como migración, la seguridad del estado, el cuerpo de bomberos y el sistema penitenciario (Vivas, 1995). A finales de los años ochenta e inicios de 1990, la Policía contaba con amplio reconocimiento y legitimidad dentro de la sociedad nicaragüense por su alto nivel de profesionalidad, los bajos índices de delito y criminalidad, y la relación cercana que había establecido con la sociedad, especialmente con los tejidos organizativos locales y promovidos desde el proyecto revolucionario.

1.2. El dilema institucional de los noventa

La derrota electoral del FSLN en 1990 y la finalización del proyecto político de la revolución tuvo profundas consecuencias sobre el sector seguridad y dio paso a un intenso proceso de cambios en su institucionalidad. Uno de los efectos más importantes fue el desplazamiento del protagonismo de los actores militares hacia los actores políticos civiles, pero la alta polarización política del país, la desconfianza entre los diferentes grupos políticos y la alta disponibilidad de armas y recursos humanos preparados para la guerra, plantearon la necesidad de establecer un acuerdo que asegurara un traspaso pacífico del gobierno. Este acuerdo es conocido como el Protocolo de transición, y uno de sus puntos fundamentales fue asegurar la permanencia de las Fuerzas Armadas, Ejército y Policía, como garantía de que no habría acciones de represalia contra los miles de simpatizantes y partidarios del FSLN (Saldomando, 1996; Martí, 1997; Close, 1999).

En el sector defensa se estableció un Ministerio con un perfil bastante bajo, mientras que el Ejército contaba con un margen importante de autonomía para conducir un proceso de reconversión y modernización que durante sus primeros años fue intenso, profundo y acelerado. Algunos de sus hitos más importantes fueron la rápida y escalonada desmovilización de aproximadamente 70.000 integrantes en poco menos de dos años, el primer traspaso ordenado de la jefatura militar y la aprobación de un Código militar que normaba los aspectos doctrinarios, funciones, estructura, organización y carrera militar (Cajina, 1997).

La Policía pronto se vio enfrentada a fuertes conflictos con las autoridades civiles del nuevo gobierno, por un lado, mientras que por el otro enfrentó los conflictos masivos, extendidos y violentos generados durante la primera mitad de los noventa como consecuencia de la transición política (Cuadra Lira, 1995; Saldomando, 1996). El nivel de presión política y social colocó a la jefatura de la institución en un dilema respecto a su papel en ese nuevo contexto y las perspectivas de su actuación institucional (Cuadra Lira, 1995). Las tensiones se extendieron entre 1990 y 1991, hasta que la jefatura decidió realizar un proceso de profesionalización y modernización que incluyó, entre otras cosas, la ruptura de los vínculos con el partido FSLN, el fortalecimiento del marco normativo institucional y la actualización de sus recursos humanos. El fortalecimiento del marco jurídico significó la aprobación de la ley 228 de 1996, ley de la Policía Nacional (*La Gaceta*, 1996) y su correspondiente reglamento; ambos instrumentos jurídicos definieron en términos generales los aspectos doctrinarios, funciones, estructura, organización y carrera policial. Vale la pena mencionar que en esa época, tanto en el caso del Ejército como en el de la Policía, el Código militar y la ley de Policía establecían claramente la forma y los mecanismos de relación entre autoridades civiles e institucio-

nes, su nivel de subordinación y las facultades del presidente para los cambios en la jefatura de ambas instituciones.

La Policía mantuvo el nivel de subordinación con el Ministerio de Gobernación, antes Ministerio del Interior, pues se pensó que eso la protegería de las decisiones discrecionales del ejecutivo, considerando el marcado presidencialismo del régimen político. Pero además, las autoridades civiles decidieron otorgarle un margen de autonomía a la institución policial para que el proceso de modernización y profesionalización se efectuara de acuerdo con sus propias definiciones. Así, se afirmó su naturaleza civil, apolítica, apartidista y no deliberante; se estableció firmemente la carrera policial basada en criterios de profesionalidad y eficacia en un marco de igualdad de oportunidades para sus integrantes, sin distingos de ideología, género y etnia; y se definió como eje principal de su quehacer al ser humano como sujeto principal, de manera que sus actuaciones adquirieron un sentido preventivo en tanto la policía reconocía el origen social de los conflictos, la violencia y la criminalidad. Esas referencias doctrinarias y normativas le dieron sentido al proceso de cambios institucionales desde mediados de los noventa hasta 2014.

1.3 La búsqueda de un modelo policial propio

La fase de desarrollo institucional desde mediados de los noventa constituyó de hecho una búsqueda para construir un modelo de policía propio, auténtico, amparado en el marco jurídico provisto por la ley 228 y su reglamento correspondiente, así como los principios definidos por la institución. Algunos de los aspectos más relevantes en la construcción de ese modelo son:

- El carácter de cuerpo único, la naturaleza civil, apartidista, apolítica y no deliberante de la institución. Esta definición de su naturaleza permitió realizar los cambios internos necesarios para su modernización y profesionalización. Pero, más importante aún, legitimó a la policía desde el punto de vista social y político, permitió hacer cambios importantes en su doctrina y misión, pasando de una visión de "seguridad del estado" a una de seguridad ciudadana y seguridad humana.
- La subordinación a la autoridad civil, ejercida por el presidente de la República pero ejecutada por medio del Ministerio de Gobernación, que tenía la función de dirigir, organizar, coordinar y supervisar las actuaciones de la policía y otras instituciones del sector seguridad.
- La concepción de la seguridad ciudadana como necesidad y responsabilidad social, además de su condición de inseparabilidad respecto a la dimensión humana. De ahí, la reconstitución y el fortalecimiento del vínculo con la comunidad.

En un sentido más operativo, los principales elementos del proceso se orientaron a reorganizar y elevar la calidad de los recursos humanos de la institución a fin de responder a las nuevas necesidades y retos del contexto político y social del país; ampliar y descentralizar los servicios policiales en todo el territorio nacional, acercando y fortaleciendo las unidades policiales a la población, además de ampliar su alcance territorial; la preparación de las fuerzas y nuevo equipamiento; y a redefinir el rumbo institucional a partir de procesos de planificación y gestión de recursos con un sentido estratégico. Es posible afirmar que el modelo de policía que se fue construyendo a lo largo de ese periodo se basó en principios democráticos y del estado de derecho, el respeto a los derechos humanos, la libertad, la justicia social y el fortalecimiento del aparato policial bajo la visión que la seguridad de los ciudadanos es un bien social.

Mientras la Policía desarrollaba un intenso proceso de cambios, el Ministerio de Gobernación no sufrió cambios importantes en su estructura interna, pero sí en su capacidad de dirección, coordinación y supervisión sobre la misma Policía y las demás instituciones de la seguridad

como migración y el sistema penitenciario. El sector de la justicia penal también experimentó cambios importantes que se pueden sintetizar en la creación de nueva infraestructura institucional como el Ministerio Público, el Instituto de Medicina Legal, un instituto jurídico para la formación y capacitación de los funcionarios judiciales, además de la aprobación de nuevos códigos penales y de procedimiento penal, leyes específicas para la administración de justicia y la sanción de delitos específicos y, finalmente, el establecimiento de un nuevo modelo de administración de justicia, entre otras.

2. El modelo actual y sus puntos críticos

El modelo de policía que se fue configurando durante los últimos años presenta avances y aspectos críticos que pueden ser analizados a la luz de diferentes variables. Una de las más importantes se relaciona con la efectividad de los cambios en la operatividad y los resultados en la prevención de la violencia y la criminalidad. Efectivamente, la Policía de Nicaragua ha sido reconocida como una de las más eficientes en la región centroamericana, goza de gran prestigio y reconocimiento entre la comunidad internacional y su modelo es presentado como una experiencia exitosa para copiar. Sin embargo, hay otras variables que también deben tomarse en cuenta, como la pertinencia del marco jurídico, las funciones, estructura y organización de la institución, y sus relaciones con actores clave como las autoridades civiles y la sociedad.

2.1 Una nueva visión de la seguridad

Las reformas a la Constitución política y la aprobación de una nueva ley de Policía durante los primeros meses de 2014 marcan el punto culminante de un proceso en varias etapas que perseguía la constitución de un nuevo modelo institucional luego de la transición política. Tal como se afirma en la exposición de motivos de la iniciativa de ley presentada por la Presidencia de la República (2014) a la Asamblea Nacional, los cambios experimentados por la institución policial hacían necesario y pertinente actualizar el marco jurídico a las condiciones institucionales actuales, de manera que le otorgara legalidad a muchos de los cambios que se generaron durante el proceso de modernización y profesionalización, le diera mayor coherencia a la actuación de la policía en el cumplimiento de sus funciones y respecto a otras instituciones del sector seguridad y justicia penal, y le permitiera responder de manera más efectiva a los retos de la seguridad en el país.

El punto de partida fueron las reformas a la Constitución (Asamblea Nacional, 2014), específicamente la modificación al título V referido a la defensa y seguridad. La redacción final incluye los conceptos de defensa, seguridad nacional y seguridad ciudadana; sin embargo, el título no ahonda en la definición de los conceptos que contiene, especialmente el concepto de seguridad nacional, que posteriormente es utilizado con mucha frecuencia en el texto reformado del Código militar y en algunos apartados de la nueva ley de Policía, pero en ninguno de los documentos explica a qué se refiere, cuál es el ámbito de acción de las dos instituciones bajo ese concepto y en qué se diferencia de las viejas definiciones de seguridad nacional que prevalecieron durante los regímenes autoritarios de los años sesenta y setenta del siglo veinte en Centroamérica. Los artículos que contiene este título se refieren a la definición del Ejército, sus funciones y principales misiones. También define el carácter de la Policía, su misión y función principal en el artículo 97, que dice:

> Artículo 97. La Policía Nacional es un cuerpo armado de naturaleza civil, tiene a su cargo la totalidad de la actividad policial y se organiza en un modelo preventivo, proactivo y comunitario, con la participación protagónica de los habitantes, la familia y la comunidad.
>
> Tiene por misión garantizar el orden interno, la seguridad de las personas y sus bienes, la

> prevención, persecución e investigación del delito y lo demás que le señale la ley. La Policía Nacional es profesional, apolítica, apartidista, obediente y no deliberante. La Policía Nacional se regirá en estricto apego a la Constitución política a la que guardará respeto y obediencia. Estará sometida a la autoridad civil que será ejercida por el presidente de la República, en su carácter de jefe supremo de la Policía Nacional.
>
> Dentro de sus funciones, la Policía Nacional auxiliará a las autoridades judiciales y a otras que lo requieran conforme a la ley para el cumplimiento de sus funciones. La organización interna de la Policía Nacional se fundamenta en la jerarquía única y en la disciplina de sus mandos y personal (Asamblea Nacional, 2014: 1037).

Las novedades que introduce la reforma constitucional se refieren a tres aspectos clave de la vida policial: 1) la definición de un modelo específico de actuación policial que tiene como características principales la prevención, la proactividad y la relación con la comunidad; 2) el énfasis en la participación de las personas individuales, la familia y la comunidad como los núcleos básicos de organización social y de prevención de la criminalidad, el delito y la seguridad; y 3) la relación directa con la figura del presidente como jefe supremo de la institución. Esos mismos aspectos y otros más se desarrollan con detalle en la ley 872 de la Policía Nacional (Asamblea Nacional, 2014). La nueva visión de la seguridad se condensa en estos tres aspectos, especialmente en el modelo y la relación con la autoridad civil en tanto el primero define claramente la orientación de las políticas y actuaciones del aparato policial en el cumplimiento de sus funciones, especialmente aquellas relacionadas con la prevención y el control de la violencia y la criminalidad. El segundo modifica significativamente las relaciones entre las autoridades civiles, especialmente el presidente, y la jefatura policial.

En el título de las Generalidades, la ley reafirma la naturaleza civil, el carácter profesional, apolítico, apartidista, obediente y no deliberante de la institución policial; además, confirma su obediencia a la autoridad civil en la figura del presidente, quien ejerce la jefatura suprema de la institución (Asamblea Nacional, 2014: 5531). Asimismo, se define el modelo de policía como preventivo, proactivo y comunitario.

> Artículo 3°. Modelo policial. La Policía Nacional se organiza en un modelo preventivo, proactivo y comunitario, con la participación protagónica de los habitantes, la familia y la comunidad, cuyo objetivo es desarrollar de forma coherente y de manera sistemática las relaciones entre la institución y la población en todo el territorio nacional, orientada a la prevención del delito, la seguridad de las personas y sus bienes, contribuyendo a alcanzar una mejor calidad de vida de las familias nicaragüenses.
>
> Este modelo es inclusivo, de responsabilidad compartida, de integración y articulación de esfuerzos de los distintos sectores de la sociedad, la comunidad y el estado, de revisión y ajustes sistemáticos (Asamblea Nacional, 2014: 5531).

Esta definición hace énfasis en algunos ejes de trabajo que la institución ha desarrollado desde hace tiempo, como la prevención, la participación de los ciudadanos y la responsabilidad compartida; pero a diferencia de otras épocas y de la ley anterior, los establece como aspectos vinculados estrechamente con la naturaleza del quehacer institucional. De acuerdo con la declaraciones públicas de la institución, el modelo se concibe como preventivo porque procura integrar en las acciones policiales los aspectos sociales necesarios para evitar la criminalidad y delincuencia antes de que ocurra; se la considera proactiva porque una buena parte de la prevención se enfoca también en el monitoreo de las situaciones de violencia y criminalidad para anticiparse a ellas; y el carácter comunitario procura reforzar el vínculo con los ciudadanos para identificar y atender conjuntamente los factores de riesgo, problemas y necesidades de la seguridad (Reyes, 2014).

A diferencia de la derogada ley 228, la nueva ley separa los principios de la institución en dos grupos: los doctrinarios y los de actuación. Entre los principios doctrinarios se establecen el patriotismo, el respeto a los derechos humanos, la solidaridad, la integridad, la equidad de género, el espíritu de cuerpo y orgullo policial, y la vocación de servicio. Mientras que en los principios de actuación se establecen la legalidad, el profesionalismo, el tratamiento digno a las personas y el uso racional de la fuerza y el empleo de las armas de fuego (Asamblea Nacional, 2014: 5532).

Dos elementos relacionados con las políticas públicas en materia de seguridad que son mencionados en la ley 872 pero no se desarrollan son la Política nacional de prevención y seguridad ciudadana y humana, y el Sistema nacional de seguridad democrática (SNSD), del cual se menciona que la Policía es integrante pero no se detalla cuáles son las demás instituciones que lo componen, no se especifican detalles del mismo ni el propósito de la participación de la Policía dentro de él (Asamblea Nacional, 2014: 5531).

A las reformas de la Constitución y la aprobación de la nueva ley de Policía se agrega la formulación de una estrategia de seguridad que define las principales líneas de trabajo para la institución durante los próximos años, entre ellas: la prevención, atención y mitigación de desastres; la lucha contra la violencia intrafamiliar y de género; la educación vial para la prevención de accidentes; la prevención y atención a adicciones; mejorar las condiciones de seguridad con participación comunitaria; el fortalecimiento de las coordinaciones interinstitucionales y comunales; y fortalecer la conciencia de responsabilidad compartida y complementaria (Consejo de Comunicación y Ciudadanía, 2014).

Si bien estas redefiniciones institucionales son la culminación de un largo proceso institucional que llevó a la constitución de este modelo, también es cierto que se abre una nueva etapa en la que la policía debería responder a su misión y los retos de la seguridad en el país y la región en mejores condiciones jurídicas y capacidades institucionales.

2.2. La nueva forma de la institución: funciones, estructura, organización y carrera policial

A diferencia de la ley anterior, la ley 872 define de manera más detallada las funciones de la Policía en cuatro grandes áreas de trabajo: 1) prevención y seguridad ciudadana y humana; 2) investigaciones, auxilio judicial e inteligencia policial; 3) seguridad y protección de personalidades; y, 4) seguridad del tránsito terrestre (Asamblea Nacional, 2014: 5532-5535). Las funciones pertinentes al ámbito de la prevención y seguridad ciudadana y humana se enfocan en "garantizar la vida, la seguridad e integridad física de las personas y sus bienes, el libre ejercicio de sus derechos, el mantenimiento del orden público y la prevención de los delitos" (5532); las relacionadas con las investigaciones, el auxilio judicial y la inteligencia policial, se enfocan en la "persecución e investigación del delito en general, del crimen organizado, terrorismo, actividades de narcotráfico y delitos conexos" (5533). Mientras que las funciones relacionadas con la seguridad y protección de personalidades se refieren precisamente a asegurar la integridad física y seguridad de las principales autoridades del país, así como personalidades del país y del exterior. Y las relacionadas con la seguridad del tránsito terrestre se enfocan en "garantizar la vida, seguridad e integridad de las personas que circulan en la red vial del país" (5534).

Para cumplir con su misión y funciones la nueva ley le otorga a la Policía facultades para gestionar y administrar los recursos institucionales, pero además redefine la estructura y organización interna, dando vida a una institución con mayores niveles de especialización y una articulación interna más compleja. La Jefatura Suprema de la institución corresponde a la figura del presidente de la república y es una autoridad civil ubicada fuera y por encima de la Jefatura Nacional policial.

Se incrementó la cantidad de subdirectores general a cinco, para atender diferentes áreas

de la institución como prevención y seguridad ciudadana y humana; investigación e inteligencia policial; seguridad y protección de personalidades; delegación metropolitana de Managua; administración y gestión. A ellos se agrega el inspector general. La Jefatura Nacional cuenta ahora con seis órganos de apoyo: asesoría legal; relaciones públicas; secretaría ejecutiva; relaciones internacionales; supervisión y control; e integridad y ética. Estos órganos brindan apoyo directo a la jefatura nacional para cumplir con las responsabilidades que les asigna la ley.

Se crean también veintitrés especialidades nacionales y siete órganos de apoyo para toda la institución; mientras que territorialmente, además de las delegaciones policiales, también se crean los sectores policiales, que son las unidades organizativas territoriales básicas y más cercanas a la comunidad (Asamblea Nacional, 2014: 5535-5540).

Las especialidades nacionales son las siguientes:

1. Inteligencia policial.
2. Investigaciones económicas.
3. Antinarcóticos.
4. Auxilio judicial.
5. Seguridad y protección de personalidades.
6. Seguridad pública.
7. Seguridad de tránsito.
8. Comisaría de la mujer, la niñez y la adolescencia.
9. Asuntos juveniles.
10. Armas, municiones y otros elementos relacionados.
11. Seguridad fronteriza policial.
12. Seguridad en el campo.
13. Protección de embajadas.
14. Convivencia y seguridad ciudadana y humana.
15. Operaciones especiales policiales.
16. Seguridad policial en aeropuertos.
17. Contrainteligencia policial.
18. Policía turística.
19. Instituto de Criminalística y Ciencias Forenses.
20. Oficina Central Nacional Interpol.
21. Asuntos internos.
22. Archivo nacional.
23 Servicios policiales administrativos.

Y los órganos de apoyo son:

1. Academia de Policía.
2. Personal y cuadros.
3. Servicios médicos policiales.
4. Administración general.
5. Finanzas.
6. Desarrollo, programas y proyectos.
7. Telemática.

Dentro del esquema de personal y la carrera policial se consideran dos tipos de funcionarios: el personal policial, que se rige por la normativa de carrera policial; y el personal civil de contratación temporal o permanente, que se rige por lo establecido en la ley 476, de servicio civil y carrera administrativa. La ley 872 establece claramente los derechos y deberes de los funcionarios de la institución, y en el caso de los policías extiende el tiempo hasta cuarenta años de servicio activo o sesenta y cinco de edad.

Un aspecto de la carrera policial que generó mucha controversia y debate público fue la inclusión del artículo 38, que permite la extensión del periodo de servicio activo para los oficiales de la Jefatura Nacional por decisión del presidente argumentando razones de interés institucional (Asamblea Nacional, 2014: 5543). Esta nueva disposición sustituye lo establecido en la ley anterior y su reglamento, que establecía un límite de años muy claro para el servicio activo del director(a) y subdirectores, tiempo al final del cual debían pasar a retiro. El debate público se generó porque una de las razones para definir claramente los años de servicio en el cargo

a los oficiales de más alta responsabilidad tenía como propósito asegurar la rotación, el traspaso de mando transparente en la conducción de la institución y evitar las relaciones personales entre las autoridades civiles y la jefatura. Desde 1990 hasta 2010 esa sucesión de mando se realizó conforme a la ley, de tal manera que cada cinco años se efectuaba la sustitución de directores, mientras que los subdirectores permanecían en sus cargos hasta dos periodos de cinco años, para pasar luego a retiro.

2.3. Las relaciones con el poder y los ciudadanos

Las disposiciones establecidas en la recién aprobada ley de Policía definen nuevas formas y mecanismos de relación entre la institución y los civiles en dos direcciones: respecto a las autoridades de gobierno y respecto a los ciudadanos. El capítulo II, referido al mando institucional, sus atribuciones y funciones, establece claramente que la Jefatura Suprema descansará en la figura del presidente, convirtiéndose en el primer escalafón de mando dentro de la jerarquía institucional, con amplias atribuciones que incluyen, entre otras: el nombramiento o retiro de los principales oficiales de la jefatura; recibir y aprobar el presupuesto de la institución; aprobar políticas de estado o directrices en materia de seguridad y criminalidad; convocar a oficiales en retiro para reincorporarlos en misiones extraordinarias; ordenar la intervención del Ejército en apoyo a la Policía en casos de amenazas a la estabilidad por desastres, calamidades o desórdenes internos (Asamblea Nacional, 2014: 5536).

Mientras tanto, otras disposiciones, como los artículos 38 y 47, establecen la facultad del presidente para extender y prorrogar los años de servicio y el ejercicio del cargo al director de la policía y otros oficiales de la jefatura nacional si lo considera necesario (Asamblea Nacional, 2014: 5543 y 5545). En la misma línea se encuentran el artículo 39, inciso 3, en el que se establece la Comisión de servicio externo; es decir, cuando los miembros de la policía sean llamados a prestar servicio en instituciones de gobierno bajo la jurisdicción del poder ejecutivo y el artículo 57 sobre la reincorporación de oficiales retirados, el cual establece que estos podrán ser llamados por el presidente para cumplir "misiones específicas en casos extraordinarios" (Asamblea Nacional, 2014: 5543 y 5546).

Adicionalmente, esta ley elimina la participación del Ministerio de Gobernación como instancia civil intermedia entre el presidente y la Jefatura de la Policía para la dirección, supervisión y control, tal como estaba establecido en la ley anterior, de tal manera que se plantea una forma de relación directa entre la autoridad civil y la jefatura policial sin que se establezcan claramente los mecanismos de supervisión y control tanto en un sentido como en otro. Estos cambios representan un giro histórico importante en las relaciones entre autoridades civiles y policiales, y han dado lugar a un intenso debate público por los riesgos que representa respecto al control democrático del sector seguridad, específicamente de la institución policial (Bruneau, Boraz y Matei, 2008).

En el caso de la relación entre la institución policial y el resto de la sociedad nicaragüense, el capítulo III de la ley, dedicado a la participación de los ciudadanos en la seguridad, reconoce que esta puede expresarse de diferentes formas como promotorías, voluntariados y liderazgos comunitarios para promover la integración de los "habitantes, la familia, gremios y distintos sectores de la comunidad" para identificar los problemas de seguridad bajo una perspectiva de responsabilidad compartida (Asamblea Nacional, 2014: 5540). En ese mismo capítulo se establece la creación de la Policía voluntaria, concebida como una forma específica de participación de los ciudadanos en la seguridad. Es concebida como un "cuerpo auxiliar y de apoyo", está integrada por personas que se incorporan de forma voluntaria y el tiempo de servicio es temporal, el cual será prestado en las delegaciones territoriales. La especialidad de seguridad pública será la encargada de captar, organizar, capacitar y con-

trolar a los policías voluntarios. De acuerdo con la ley, la actuación de los policías voluntarios estará limitada a apoyar labores de prevención bajo la supervisión de un oficial de la policía, tales como vigilancia, patrullaje, regulación del tránsito, preservación de lugares de delito, colaboración en situaciones de desastre, entre otras. La ley les reconoce derechos por el desempeño de su labor (Asamblea Nacional, 2014: 5541). La Policía voluntaria existe desde la década de los ochenta y en algunas zonas del país ha realizado una labor meritoria especialmente en aquellas localidades donde la cobertura institucional es limitada; sin embargo, su existencia no contaba con respaldo jurídico hasta la aprobación de esta ley.

Estas disposiciones refuerzan el tipo de relación entre policía y comunidad que se promueve con el modelo preventivo, proactivo y comunitario con la estrategia de responsabilidad compartida que le da preminencia a la policía en la conducción de los procesos participativos para la prevención de la violencia y la seguridad ciudadana. Además, refuerzan la existencia y las acciones de una amplia red de ciudadanos que colaboran con las labores policiales.

3. El modelo frente a los retos de la seguridad

A lo largo del tiempo, se puede observar que los cambios transcurridos en la Policía han moldeado la institución para responder a dos retos: 1) las demandas del proceso político, especialmente la relación entre las autoridades civiles y la institución; y 2) la misión fundamental de la institución en función de resguardar el orden y la seguridad de la sociedad nicaragüense. El modelo de policía que se ha delineado durante los últimos años en el país y que alcanza uno de sus momentos más importantes en las reformas a la Constitución y la aprobación de la nueva ley de policía en 2014, todavía se encuentra fuertemente enlazado con el proceso político del país, de manera que la actuación y la arquitectura institucional, ya sea esta jurídica u organizativa, van tomando forma en el mismo sentido en que se configura ese proceso.

Durante sus primeros años de existencia, la Policía construyó un marco jurídico y se dispuso institucionalmente para responder a las demandas que le planteaba el proceso político revolucionario y el contexto de guerra que vivía el país; durante la década de los noventa tuvo que "adaptarse" al nuevo contexto de la transición política y el establecimiento de gobiernos democrático liberales, buscando el fortalecimiento institucional propio. Ahora, la institución toma un nuevo rumbo para responder a la visión y demanda de un gobierno que se define políticamente dentro de la línea de las nuevas izquierdas latinoamericanas. La vida y los procesos de la institución siguen vinculados a los vaivenes políticos aun cuando en sus inicios el proceso de modernización y profesionalización apuntó precisamente a proteger a la institución de esos cambios. El punto crítico del vínculo entre proceso político y el rumbo de la policía es, sin duda, la forma en que se establece la relación entre las autoridades civiles y la institución.

En las más recientes reformas a la Constitución y la nueva ley de policía se define un tipo de relación directa entre el presidente y la jefatura de la institución, modificando significativamente lo que estaba establecido desde los orígenes de la policía y eliminando la función de control democrático que deben realizar otras instituciones y poderes del estado como el Ministerio de Gobernación o el parlamento. En una sociedad donde el pasado autoritario es todavía reciente y el proceso político permanece como un campo de disputa abierto entre grupos de poder, estos cambios entrañan serios riesgos para la conducción democrática de todo el sector de la seguridad y la institución policial, en particular, porque en ellos se puede percibir una visión instrumental de parte de las autoridades civiles. En esa visión, la policía es nuevamente una pieza importante dentro del juego político en la tercia por el poder. El modelo configurado desde 2007, año del retorno del FSLN a la presidencia, hasta la actua-

lidad, responde a esa visión de la seguridad y un interés particular de la institución policial para adquirir mayor autonomía en la toma de decisiones, la definición de sus actuaciones y el manejo de sus recursos. Los retos de la seguridad para el país y la región centroamericana, especialmente la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, han ofrecido un contexto favorable para la realización de estos cambios. De hecho, si se examinan con mayor detenimiento, las disposiciones del nuevo marco jurídico del sector seguridad se enmarcan en la tendencia hacia la remilitarización y las respuestas represivas que viven las sociedades centroamericanas bajo el pretexto de la lucha contra las drogas.

En términos prácticos el modelo definido como preventivo, proactivo y comunitario ha tenido, y puede seguir teniendo, buenos resultados en la prevención de la violencia y la criminalidad común si en efecto promueve una participación activa de los ciudadanos. Pero hasta ahora, la forma en que está organizada y la intencionalidad política detrás de esa participación sugiere que en el país se está instalando un sistema de vigilancia y control que funcionará tanto para mantener los niveles de seguridad como para propósitos políticos. Ese riesgo se conjuga con la limitada capacidad institucional del sector seguridad en su conjunto para lidiar con los retos de la realidad nacional y regional. Las disposiciones jurídicas aprobadas y la estrategia de responsabilidad compartida promovida desde la Policía le dan preeminencia a la institución en las acciones para garantizar la seguridad ciudadana en detrimento de la responsabilidad de otras instituciones estatales. A la larga eso puede tener como resultado una sobrecarga de responsabilidades para la Policía en términos políticos e institucionales, pero además terminaría imprimiéndole, por defecto, una perspectiva coercitiva a las acciones estatales.

En relación con el enfrentamiento del crimen organizado transnacional y la articulación de acciones regionales, es importante examinar a fondo si el modelo y la estrategia de responsabilidad compartida que promueve la institución policial son tan efectivos enfrentando ese reto como se afirma que han resultado para la seguridad interna del país. En un contexto donde esas amenazas regionales están rebasando las capacidades estatales, las perspectivas del modelo nicaragüense para el sector seguridad en Nicaragua y la región están todavía a prueba.

Bibliografía

Álvarez Montalván, E. 1994. *Las fuerzas armadas en Nicaragua.* Managua.

Asamblea Nacional. 7 de julio de 2014. Ley 872. "Ley de organización, funciones, carrera y régimen especial de seguridad social de la Policía Nacional". *La Gaceta*. Managua

----------. 10 de febrero de 2014. Ley 854. "Ley de reforma parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua". *La Gaceta*. Managua.

Baltodano, M. 2010. *Memorias de la lucha sandinista. De la forja de la vanguardia a la montaña* (Vol. I). Ihnca. Managua.

----------. 2010. *Memorias de la lucha sandinista. El crisol de las insurrecciones: Las Segovias, Managua y León* (Vol. II). Ihnca. Managua.

----------. 2010. *Memorias de la lucha sandinista. El camino a la unidad y el triunfo: Chinandega, Frente Sur, Masaya y la toma del Bunker* (Vol. III). Ihnca. Managua.

Bruneau, T., S. Boraz y C. Matei. 2008. "Towards a New Understanding of Civil-Military Relations". En F. Rivera Vélez (ed.). *Seguridad multidimensional en América Latina*. Flacso Ecuador/Ministerio de Cultura. Quito.

Cajina, R. 2008. "Nicaragua, transición política, democracia y reconversión del sector defensa". En Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (Uned) de Investigación para la Paz. *La administración de la defensa en América Latina: análisis nacionales* (Vol. II). Madrid. http://iugm.es/fileadmin/user_upload/ADEFAL/nicaragua/ANALISIS_NICARAGUA.pdf

----------. 1997. *Transición política y reconversión militar en Nicaragua. 1990-1995.* Cries. Managua.

Close, D. 1999. *Nicaragua: The Chamorro Years.* Lynne Rienner Publishers. Colorado.

Consejo de Comunicación y Ciudadanía. 10 de marzo de 2014. *El 19 Digital.* Recuperado el 9 de septiembre de 2014. http://www.el19digital.com/articulos/ver/titulo:16978-estrategia-de-seguridad-ciudadana-y-humana

Cuadra Lira, E. 1995. "La participación de la policía en los conflictos de la transición. 1990-1993". Inédito. UCA. Managua.

Cuadra Lira, E., A. Pérez Baltodano y A. Saldomando. 1998. *Orden social y gobernabilidad en Nicaragua. 1990-1996.* Cries. Managua.

Guzmán, L. H. 1992. *Políticos en uniforme: un balance del poder del EPS.* Instituto Nicaraguense de Estudios Socio-Políticos. Managua.

JGRN. 3 de noviembre de 1980. *La Gaceta.* Recuperado el 12 de agosto de 2014. http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/d0c69e2c91d9955906256a400077164a/7ceaccd4067ba3cd062570a10057c1a9?OpenDocument

----------. 18 de agosto de 1980. *La Gaceta.* Recuperado el 16 de agosto de 2014. http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/d0c69e2c91d9955906256a400077164a/0a7d675b7a491ae6062570a10057c04b?OpenDocument

La Gaceta. 22 de agosto de 1979. *La Gaceta.* Recuperado el 14 de agosto de 2014. http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/4c9d05860ddef1c50625725e0051e506/1a224f38057e9dc5062573080055c4de?OpenDocument

----------. 28 de agosto de 1996. *La Gaceta.* Recuperado el 16 de agosto de 2014. http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/%28$All%29/88992F7FAA40EFAC06257116005D3CFF?OpenDocument

Martí, S. 1997. *La revolución enredada. Nicaragua: 1977-1996.* Los libros de la Catarata. Madrid.

Millet, R. 1979. *Guardianes de la dinastía. Historia de la Guardia Nacional de Nicaragua.* Educa. San José.

Presidencia de la República. 24 de marzo de 2014. Iniciativa de "Ley de organización, funciones, carrera y régimen especial de seguridad social de la Policía Nacional". Managua.

Reyes, V. 22-23 de mayo de 2014. Conferencia regional experiencias de policía comunitaria en Centroamérica. *Conversatorio Los modelos de policía comunitaria en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. La perspectiva nacional*. Managua.

Saldomando, A. 1996. *Nicaragua: con el futuro en juego.* Cries. Managua.

Vivas, R. Abril de 1995. Entrevista de la autora con René Vivas, director-fundador de la Policía Nacional en Nicaragua. E. Cuadra Lira, entrevistadora.

Panamá: confianza y participación para la generación de políticas locales de seguridad ciudadana

José Clemente Lasso Núñez

Introducción

Especialistas de distintas disciplinas de las ciencias sociales siguen debatiendo sobre la seguridad ciudadana desde la perspectiva científica conceptual, pasando por la organización de políticas efectivas que generen tranquilidad en la población y en quienes participan en su elaboración.

En ese sentido, la importancia de la seguridad ciudadana pasa por garantizar la productividad de los que intervienen en el proceso de generación de riquezas, crecimiento económico y, sobre todo, desarrollo humano sostenible y equitativo.

Es así que la ambigüedad conceptual ha generado diferencias significativas en las acciones gubernamentales para proveer a la ciudadanía de una seguridad que guarde relación con este derecho fundamental, que deben asegurar el gobierno y sus instituciones.

Conceptualmente, y en correspondencia con el desarrollo de políticas, es comprensible que el gobierno conciba la seguridad ciudadana como un servicio provisto por sus instituciones. Desde este punto de vista, la participación ciudadana pasaría a segundo plano o se limitaría a los parámetros de la política general del estado y local de los municipios.

La seguridad ciudadana es ahora uno de los requisitos, variable o indicador para la gobernabilidad en nuestros países, entendida esta última como los mecanismos de toma de decisiones del gobierno, mediante los cuales la ciudadanía se beneficia de las acciones gubernamentales y las políticas establecidas por consenso entre todos los que intervienen en las decisiones estatales. Esto en términos teóricos que se diferencian de la realidad de nuestros países.

Otro concepto muy utilizado para definir relaciones entre los gobiernos y los actores sociales es el de gobernanza, entendida como el equilibrio en la participación de los diferentes actores en la toma de decisiones. En este caso, en relación con la política y las acciones que brinden seguridad a la ciudadanía. De esto surgen algunas preguntas: ¿hasta dónde podrá participar esta en la toma de decisiones sobre política nacional y local de seguridad ciudadana? ¿Existen espacios reales de participación generados por las instituciones? ¿La población está dispuesta a participar en la prevención del delito? ¿La población, los líderes y otros representantes locales y nacionales están dispuestos a participar para desarrollar políticas preventivas de seguridad ciudadana?

Dadas las diferencias conceptuales que existen, las políticas pueden responder a nociones distintas, en las que la participación ciudadana

tendría aportes o posiciones diferentes. Así entonces, la definición de seguridad ciudadana que tenga un gobierno dará como resultado una forma de organización institucional dirigida a cumplir los objetivos de esa visión particular.

Partimos de que la concepción de seguridad ciudadana del gobierno panameño reduce la participación en seguridad, lo cual impide el desarrollo real de las políticas de seguridad y un efecto positivo sobre la situación real de inseguridad en Panamá.

Lo que se propone aquí es una participación ciudadana unida a la confianza en las instituciones y sus estructuras, que por su naturaleza y razón de ser deberían incluir en la creación de políticas locales la participación de los actores sociales.

1. Aproximación teórica a la relación entre actores y estructura institucional en seguridad ciudadana

Una de las alternativas que desde la sociología y las ciencias sociales permite analizar la interacción entre estructura y agentes-actores es la teoría de la estructuración de Anthony Giddens (Cambiasso, 2011: 4), teoría que permite un análisis separado de las estructuras institucionales y de las prácticas de los actores sociales.

Por un lado, se analizan las actuaciones de quienes conviven en la vida cotidiana, que se reproducen por medio de las prácticas sociales, prácticas que van en consonancia con los significados y las interpretaciones que le dan a sus espacios de interacción. Esas prácticas responden también al entendido de que hay estructuras institucionales que regulan ciertos aspectos de esa vida cotidiana.

La seguridad ciudadana, vista como un bien brindado por estas estructuras, permite un conjunto de comportamientos cotidianos en consonancia con las actividades e intereses de los diversos grupos sociales. Las formas de actuación responden a la situación que se interpreta en espacios generados por las acciones institucionales.

Aplicada a la seguridad ciudadana, esta teoría permite analizar subjetivamente los sentimientos de la población en torno a la seguridad y cómo esta ha ido trastocando su vida cotidiana. Por otra parte, nos aproxima al análisis de las acciones reales de los individuos respondiendo al sentido estricto del entendimiento de las reglas producidas por la estructura institucional. En términos del análisis institucional, se pretende verificar la confianza y la visión general de las instituciones con respecto al derecho de la seguridad.

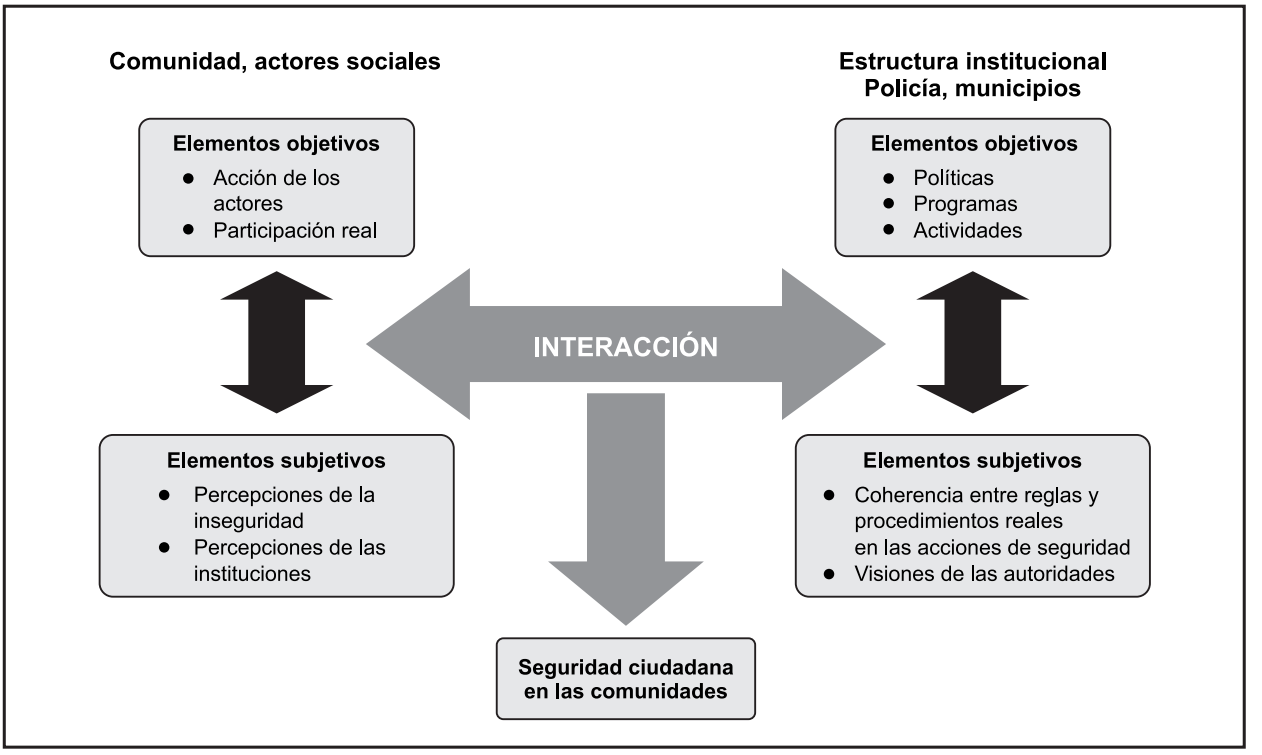
Desde esta perspectiva, se parte de que existe un desfase entre lo que las instituciones proveedoras de seguridad muestran a la población, sus espacios de participación y cómo reaccionan las personas a esa participación en el ámbito comunitario.

En ese sentido, es necesario entender cuáles son las instituciones que intervienen en la interacción de la vida cotidiana en los espacios comunitarios. Se supone que el gobierno nacional establece unos lineamientos generales de política que permiten trabajar en términos micro en las localidades donde la inseguridad se focaliza, y que estas políticas o acciones locales son ejecutadas por instituciones presentes en el entorno inseguro o en su interacción cotidiana.

Desde esta perspectiva se hará el análisis complejo de la relación de los actores sociales con las instituciones que imparten seguridad local. En esta perspectiva se pueden observar dos dimensiones en ambos lados: las objetivas, que son susceptibles de observación empírica; y las subjetivas, que solo pueden analizarse desde sus interpretaciones y significados en la vida cotidiana de las personas, así como desde las perspectivas de las autoridades con respecto a esa realidad (véase el esquema 1).

Mediante el análisis objetivo, que llevaría a una investigación más profunda sobre la situa-

Esquema 1. Dimensiones objetiva y subjetiva de la seguridad



Fuente: elaboración propia sobre la base de la teoría de la estructuración de Anthony Giddens.

ción real, es posible observar la acción de los actores y sus niveles de participación en programas y acciones vinculadas a la seguridad ciudadana en sus localidades. En la misma dimensión objetiva, vista ahora desde las estructuras institucionales, podrían analizarse los documentos de política así como los programas que ofrecen y que por su naturaleza deberían involucrar a actores sociales o a la población en general mediante sus líderes comunitarios.

En la dimensión subjetiva, del lado de los actores sociales y de las comunidades se presentan las percepciones debidas a la influencia de la experiencia real y a otros agentes socializadores. Percepciones en este caso sobre la inseguridad, que afectan directamente las prácticas cotidianas. Del lado de las instituciones, se pueden analizar la coherencia entre las reglas establecidas y la ejecución de los programas, así como las visiones mismas de las autoridades que presentarían voluntad en la atención del problema y las perspectivas de participación.

La institución que por excelencia se relaciona con las comunidades en materia de seguridad es la Policía Nacional. En otros casos, los municipios y las juntas comunales, que en algunos asuntos desarrollan acciones al respecto. A continuación se presentan algunos análisis sobre los espacios existentes en las instituciones de seguridad que permiten la participación de ciudadanos, así como su disposición a participar en las acciones que mejoren las condiciones de seguridad.

2. Sensación y percepción de la inseguridad

Una de las dimensiones subjetivas de la seguridad ciudadana es la sensación de inseguridad experimentada por el común de la población en su vida cotidiana, que desempeña un papel importante en las relaciones cotidianas y en la interacción en espacios sociales como el hogar

y la comunidad. Así mismo, en su disposición y participación real en iniciativas institucionales.

De acuerdo con los resultados del *Segundo informe. Periodo 2009-2010. Victimización y percepción de la seguridad ciudadana en Panamá*, del Observatorio de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá, las personas se sienten más seguras mientras más cerca se encuentren de su hogar. Como espacios de riesgo identifican las calles, las paradas de buses y los parques, espacios estos de administración y responsabilidad directa de las instituciones, como la Policía Nacional y los municipios.

Los testimonios de líderes comunitarios muestran cómo se ha ido trastocando la vida cotidiana frente a la percepción de inseguridad en los barrios, opiniones que corroboran los resultados del informe citado.

Testimonios como el de Enrique Selaya Ibarra, líder comunitario del corregimiento del barrio Sur, distrito de Colón: "Ya no hay lugares no solo aquí, donde no se puede entrar ni salir a ciertas horas"[1]. O aseveraciones como la de Margarita Pastrana, líder comunitaria del corregimiento de Amelia Denis de Icaza, en el distrito de San Miguelito, que muestran los imaginarios sociales frente a una situación concreta:

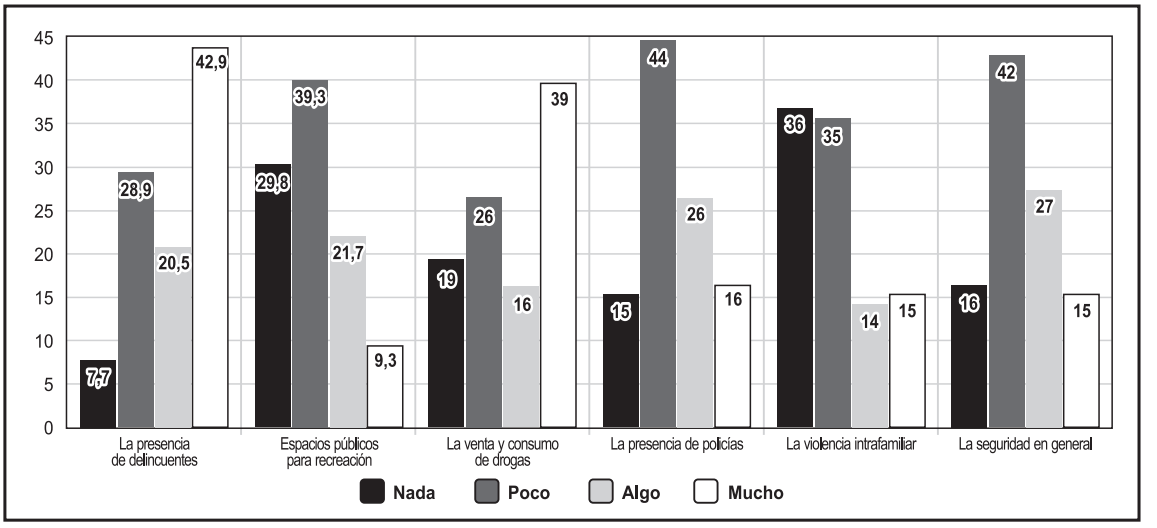
> En las mismas casas uno vive encerrado, uno no puede salir, tú tienes que salir a tal hora a coger el bus, porque si por miedo a que me deje salgo a las cinco de la mañana, me ataca entonces el maleante y me roba Tengo que esperar a que salga el día, a que salgan los vecinos, para salir acompañados[2].

Esas percepciones de la población se relacionan con situaciones objetivas de violencia y criminalidad en los barrios, y con situaciones subjetivas que generan miedo y limitan el derecho a una vida cotidiana sin afectación de los quehaceres diarios.

Por otra parte, una encuesta hecha por la Flacso en la ciudad de Panamá indagó sobre la percepción de los ciudadanos en torno a la seguridad en general, a los espacios recreativos y la venta de drogas, entre otras situaciones. Sus resultados son muy interesantes, ya que de acuerdo con esa consulta, de 2011, existe una alta percepción en cuanto a la presencia de delincuentes en los barrios: 42% de los consultados mostró esta posición frente a la situación de delincuencia en la ciudad. Esto unido a la percepción de que la venta y el consumo de drogas proliferan por doquier (véase el gráfico 1).

En los barrios de ciudad de Panamá parece ser que la mayor parte de la percepción de in-

Gráfico 1. Percepción de seguridad ciudadana



Fuente: Flacso. 2012. Encuesta aplicada en la ciudad de Panamá.

seguridad está vinculada a la actividad del microtráfico y a la participación de jóvenes en esta actividad, lo que trae consigo muchos problemas de seguridad por las guerras entre bandas y pandillas.

Otro elemento analizado en estas encuestas de percepción ha sido la violencia intrafamiliar, que en los imaginarios sociales de la población consultada en la ciudad de Panamá aparece como de poca ocurrencia, lo cual estaría unido a la tradicional frase "los trapos sucios se lavan en casa". Lo que expresa no sería la inexistencia del problema, sino una percepción baja por la forma en que se maneja este tipo de violencia en el país.

Una percepción muy asociada al trabajo de los gobiernos locales, es decir a la administración de los recursos con que cuentan las poblaciones, está vinculada a la existencia de espacios públicos de recreación, entendidos como lugares de esparcimiento o administración del ocio que podrían tener una influencia importante en los niveles de violencia y delincuencia, así como mejores percepciones de seguridad en los barrios. En este sentido, de acuerdo con la encuesta los espacios para la recreación son pocos o inexistentes. Según otro análisis de indicadores de funcionamiento de municipios importantes del país, los espacios deportivos son subutilizados y carecen del mantenimiento respectivo (Lasso, 2009).

Cabe destacar a continuación la visión del común de la gente sobre las instituciones de seguridad que están en un nivel de interacción más local y que se supone deben solucionar este tipo de problemas.

3. Percepción sobre las instituciones de seguridad ciudadana

Según algunas personalidades panameñas, instituciones como los municipios y la policía han perdido preponderancia y confianza a la hora de desarrollar programas y acciones, al haberse alejado de las comunidades creando espacios de desconfianza y, por consiguiente, de participación ciudadana en la atención de problemas. En este caso en relación con la prevención del delito y las condiciones de vulnerabilidad social que produce.

De acuerdo con la exprocuradora general de la nación y actual diputada de la República de Panamá, Ana Matilde Gómez.

> La policía se ha desvinculado del ciudadano, rompió su nexo emocional con el ciudadano común y se ha convertido en un ente represor para la aplicación de políticas impuestas por el poder ejecutivo[3].

La exprocuradora indica que la misma estructura institucional, mediante sus programas, ha desatendido la posibilidad de integrarse adecuadamente a las comunidades y a la cooperación de los diferentes actores sociales. Un poco desde la visión de Giddens, las estructuras institucionales no están articuladas plenamente con las formas de acción y participación de los actores sociales.

En este mismo sentido, líderes comunitarios de barrios con altos índices de criminalidad, como el distrito de San Miguelito y el de Colón en la zona Caribe del país, han expresado desconfianza en instituciones como la policía. Así, por ejemplo, Vielka Jaramillo, líder del corregimiento de Belisario Porras, del distrito de San Miguelito, dijo lo siguiente:

> A veces uno llama a las autoridades y le da miedo, porque los mismos guardias les dicen [a los criminales] quién llamó. Nosotros no tenemos confianza, en quién vamos a confiar, tenemos miedo, porque una llama a los policías para decirles quién es, qué está pasando, y ellos van y les dicen a los maleantes quién dijo qué, y entonces nos pueden disparar (…)[4].

Esta visión se repite en distintas situaciones de la vida cotidiana. La desconfianza en la principal institución encargada de la seguridad ciudadana no permite la participación de algunos actores clave ni de la comunidad.

Existen actualmente algunos proyectos desarrollados por la policía, como los denominados vecinos vigilantes, en el que un grupo de ciudadanos, con comunicación directa con las autoridades, fue designado para la denuncia o prevención de acciones criminales en los barrios. En cuanto a los municipios, los líderes comunitarios consultados en el marco de los talleres expresaron que estos hacen poco con respecto a este asunto.

Las acciones municipales en prevención y coordinación policial provienen del denominado Programa de seguridad integral (Prosi), un proyecto creado durante el gobierno del presidente Martín Torrijos (2004-2009) con el objetivo de atender la seguridad desde los barrios con el liderazgo de los gobiernos locales.

En esta misma línea de análisis, la última encuesta de victimización hizo una evaluación general de las instituciones de seguridad en el país, desde las perspectivas institucionales macro hasta las visiones de funcionamiento micro.

Al analizar las instituciones descritas veremos que a diferencia de los líderes comunitarios que expusieron sus puntos de vista, la población encuestada evalúa a la Policía Nacional entre regular y buena: 82,6% de los encuestados ubica en estas categorías la labor de la Policía Nacional de Panamá (véase el gráfico 2). En el caso de la evaluación de las alcaldías (municipios), la percepción de la población encuestada parece haber cambiado: 80% califica entre regular, mala y muy mala la labor de las alcaldías en relación con la seguridad.

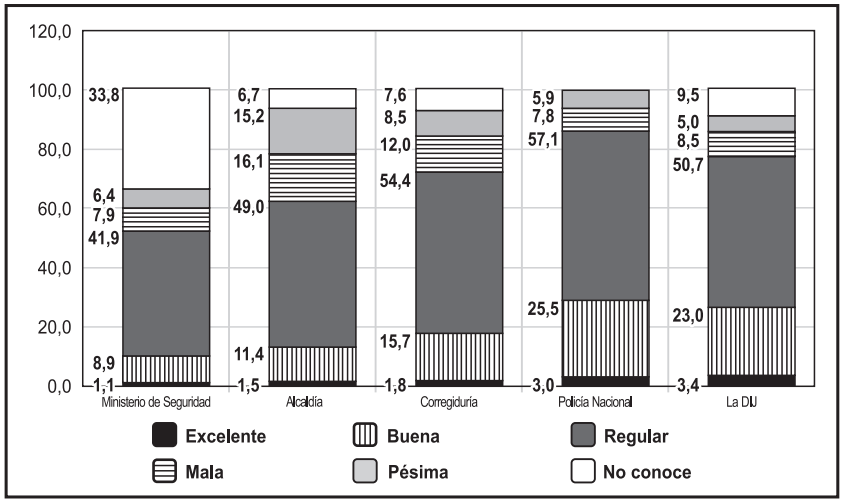
Estas posiciones sirven de indicador para verificar formas de pensamiento que pueden reproducirse en la disposición de la población de los barrios de participar en proyectos que generen políticas de prevención en conjunto con las instituciones.

Desde el punto de vista de autoridades locales, el hoy alcalde del Distrito Capital, José Isabel Blandón Figueroa, habla de la ausencia de espacios públicos, vistos como espacios para atender el ocio.

> Hay ausencia de espacios públicos nuevamente en los sectores marginales y las afueras de la ciudad, pocas oportunidades para los jóvenes de practicar deportes y recrearse sanamente.

Las autoridades municipales entienden la importancia de estos espacios como parte de acciones de prevención de la inseguridad ciudadana.

Gráfico 2. Evaluación de la labor de las instituciones sobre la seguridad



Fuente: Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá, 2011.

El exalcalde de uno de los municipios de mayor afectación en materia de seguridad ciudadana, Manolith Samaniego, dice a su vez:

> No los tenemos suficientes, ya sea por irresponsabilidad de las constructoras o de administraciones anteriores. Por lo general no trato de buscar culpables.

En ese sentido, la visión de los líderes comunitarios coincide en alguna medida con la de los expertos y las autoridades, en tanto que los gobiernos locales son débiles institucionalmente, lo que podría bloquear el desarrollo de políticas locales de seguridad, como parte del liderazgo que debería tener este actor. Las únicas acciones para enfrentar la delincuencia que han partido de los municipios son los esfuerzos del Programa de seguridad integral. Es decir, parece que sin este impulso del nivel central, nuestros municipios, con las debilidades institucionales que tienen, no podrían sostener una política coherente y basada en conocimientos científicos. Quizás, y desde nuestra perspectiva, tendrían la capacidad de desarrollar acciones particulares y con poco o nulo apoyo de los ciudadanos y actores sociales presentes en sus espacios geográficos.

Por otra parte, algunos expertos nacionales fueron entrevistados con respecto a su opinión sobre el funcionamiento de la policía y su intervención dentro de las comunidades con mayor afectación en materia de seguridad, y su análisis ha sido desalentador. La exprocuradora general de la nación y actual diputada de la República de Panamá dijo lo siguiente:

> La presencia de la policía es poca, la policía debería estudiar cada comunidad para poderla atender. Las rondas policiales no están cumpliendo con las necesidades de la población. Hay una política institucional pobre, que no ha desarrollado una estrategia adecuada y no existe una buena organización.

Critica también la forma en que se organiza e interviene la institución policial en las comunidades.

En la Policía Nacional se han desarrollado un conjunto de programas para coordinar con la comunidad. Entre los más conocidos están los siguientes:

- Vecinos vigilantes.
- Comerciantes vigilantes.
- Transportistas vigilantes.

Programas que han involucrado algunos actores de la comunidad, pero que no han sido percibidos como eficientes, constituyendo además esfuerzos que tuvieron buenos inicios pero caracterizados por su poca sostenibilidad en el tiempo.

Se ha avanzado mucho en el desarrollo de una policía comunitaria como proyecto que podría lograr cambios significativos en la situación, pero se necesita aún de la confianza ciudadana para su participación, en volumen, tiempo, además de la ansiada sostenibilidad de los programas y sus acciones.

Desde la perspectiva académica y el análisis de la institución policial, la socióloga Corina Luna resalta, de manera crítica:

> Hay más policías y se les está pagando mejor, y siento que están listos para las situaciones que se les dan, pero en las comunidades no se ve su presencia en momentos puntuales, (o) si hay una manifestación. Dentro de las comunidades la policía no se ve.

La socióloga critica pues a la institución, basada en que está lista para atender y reprimir la problemática real de inseguridad, pero es utilizada para otros menesteres, como la represión de las manifestaciones.

Según la socióloga, la percepción general es que la policía no se encuentra en las comunidades ni en los barrios, argumento que se apoya en los análisis de los especialistas que hicieron el *Segundo informe*, en el que resaltan que 59,1% de las personas que han sido víctimas de un delito más de una vez no lo denuncian por: "la desconfianza en la actuación de las autoridades

y la falta de pruebas" (Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá-Observatorio de Seguridad Ciudadana, 2011).

En general, los encuestados evaluaron las razones por las que no denuncian los delitos. Entre las más importantes y vinculadas a los mecanismos establecidos por las instituciones se encuentran la desconfianza en las autoridades o que estas no le dan la importancia merecida, la dificultad de los trámites y el temor a las represalias.

Otros análisis que se desprenden del informe citado muestran la poca capacidad de respuesta de la Policía y las limitaciones en la respuesta social al problema, sustentando estas aseveraciones en la falta de rondas, vigilancia y la gran cantidad de jóvenes ociosos. Todo unido a lo que se considera son funciones de la Policía Nacional y del municipio.

Estos resultados corresponden a deficiencias en espacios de la interacción que debe haber entre la estructura y la acción de los que estén involucrados en esa situación.

Lo que se muestra es, precisamente, que desde el punto de vista de la construcción de los imaginarios, las autoridades no disponen de las estructuras necesarias para que el acercamiento entre actores lleve a las denuncias o a la participación.

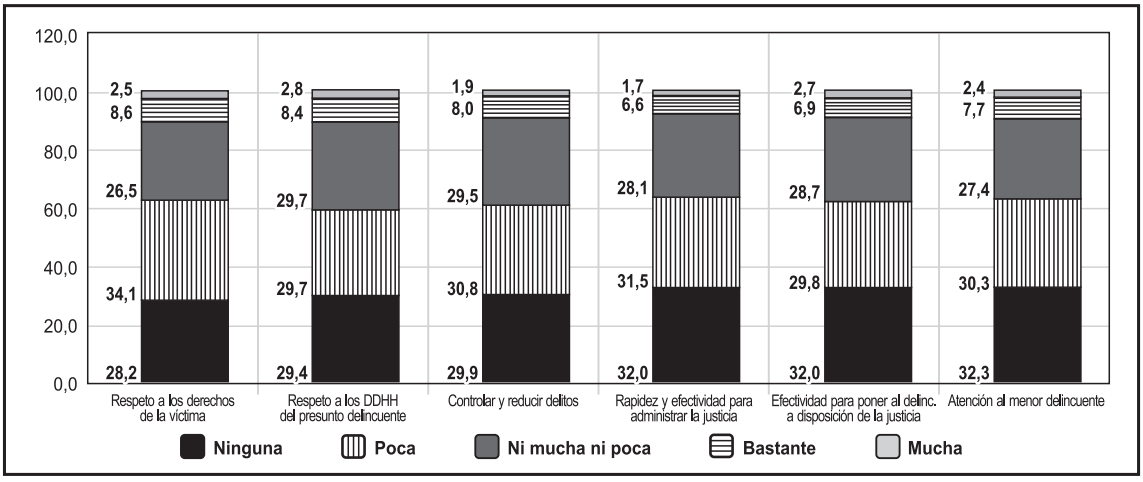
Como hemos visto, existen algunos programas muy puntuales que no han logrado elevar la confianza ni la participación, una herramienta necesaria para mantener la seguridad en los barrios.

4. Confianza en la justicia en Panamá

Otro elemento que no está directamente vinculado a las comunidades o que lo está en menor medida, son los juzgados y la corregidurías, que imparten justicia en el ámbito local. Su análisis permite ver la confianza en la justicia impartida por estas instituciones.

La población encuestada en el *Segundo informe* del Observatorio de Seguridad Ciudadana mostró una alta desconfianza en todas las categorías analizadas en el estudio (véase el gráfico 3). El 62,6% de los encuestados percibe que existe poca o ninguna atención al menor delincuente. Cabe resaltar que en esta categoría pensamos que existe una alta influencia de los medios de comunicación que han generado un estigma en los jóvenes. Si bien existe la participación creciente de jóvenes menores de edad en actos ilegales,

Gráfico 3. Confianza en acciones de justicia



Fuente: Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá. 2011.

esta sigue siendo reducida. Por lo anterior, y para reducir esta participación, son necesarias intervenciones adecuadas.

Por otra parte, 61,8% de los encuestados dice que la efectividad de las instituciones de justicia para juzgar y poner a los delincuentes fuera de las calles es poca, lo cual muestra que las personas piensan que existe impunidad como resultado de los procesos, o que falta eficiencia en los mismos.

La rapidez y efectividad para administrar los procesos de justicia también está mal evaluada: 63,5% de los encuestados dijo que su rapidez esa ninguna o poca.

En cuanto a las instituciones encargadas de controlar o reducir, 60% de los encuestados piensa que son deficientes a la hora de cumplir con esta función.

Por último, según la encuesta del *Segundo informe*, la evaluación del respeto de los derechos humanos, tanto de las víctimas como de los delincuentes, se ubica en las categorías negativas con 60% de la opinión. Es decir, la mayoría de población piensa que los derechos humanos son poco o nada respetados en los procesos o acciones de las instituciones a cargo.

5. La evaluación del Programa de seguridad integral en los barrios

Esta sección analiza la situación, los resultados y la percepción de algunos actores sociales con respecto al Programa de seguridad integral (Prosi), una de las pocas iniciativas ejecutadas en el país para atender la situación de inseguridad de los barrios, considerada además la única implementada en los barrios de mayor delincuencia con un enfoque de prevención integral de la violencia[5].

El objetivo general del Prosi es mejorar la convivencia y seguridad ciudadana mediante acciones integrales, interinstitucionales y participativas para la prevención de la violencia juvenil. Uno de sus componentes generales es la seguridad integral, en la que es necesaria la participación de instituciones y actores sociales dentro de las localidades. En ese sentido se crearon los comités municipales de seguridad ciudadana con el liderazgo de los municipios, y cuyas funciones principales incluyen las acciones preventivas y el intercambio de información, muy vinculadas a la participación de líderes y ciudadanos, quienes pueden y deben ser beneficiados de las acciones.

El Prosi se ha encontrado con limitaciones propias del quehacer político de nuestros gobiernos, como el uso político del mismo dentro de los espacios municipales, así como el vaivén de los cambios de gobierno nacional. Pero además de eso y en relación con este artículo, sus principales problemas incluyen su desconocimiento por parte de los habitantes de los barrios y la participación baja o esporádica de los líderes comunitarios.

Las acciones de organización comunitaria son exitosas en su mayoría al inicio, pero la asistencia, participación y el compromiso de las comunidades se van reduciendo paulatinamente. El liderazgo es importante para el desarrollo de este proyecto, y quienes lo ejerzan son quienes deben garantizar su sostenibilidad en el tiempo. Según algunos líderes comunitarios, es necesaria la coordinación adecuada para que la comunidad se involucre y participe, y esto solo es posible con recursos continuos.

6. Participación ciudadana en la Estrategia de seguridad ciudadana de Panamá

Esta Estrategia, adoptada por el gobierno nacional como política de estado para generar seguridad ciudadana, tiene varios ejes centrales y objetivos que enuncian un conjunto de acciones, que por su naturaleza y para garantizar su éxito deben incluir la participación de la comunidad y actores clave dentro de la zona respectiva.

Como hemos dicho, de cómo se entienda el concepto de seguridad ciudadana resulta la forma en que se interviene para enfrentar el problema. De acuerdo con esta evaluación, la política de seguridad de Panamá se ha pensado como de intervención integral, pero muestra poco sobre las formas de participación cuando se implementa en las comunidades.

La estrategia cuenta con principios rectores que tienen como centro los derechos humanos, la focalización de acciones, la coordinación y el enfoque integral del delito, principios rectores que muestran implícitamente la necesidad de la participación de las comunidades en la adecuación de los principios a situaciones locales. Participación comunitaria apropiada y liderada por los gobiernos locales de acuerdo con su situación social.

Desde nuestro parecer, el eje de prevención es el más vinculado con la participación ciudadana. Dentro de este se encuentra como línea de acción básica la Prevención de violencia escolar, prevención en drogas, de pandillas, de violencia de género e intrafamiliar. En cada una de las acciones expuestas está implícita la necesidad de participación ciudadana.

El objetivo general del eje de prevención es actuar de manera integral respecto de factores causantes o facilitadores del delito y la violencia. Los objetivos específicos incluyen:

- Prevenir el consumo de alcohol y drogas, y promover la convivencia pacífica mediante una estrategia explícita y coherente.
- Reducir los factores de riesgo en asentamientos urbanos donde la existencia de estos factores facilitan la violencia y el delito.
- Disminuir el número de jóvenes que participan en bandas y pandillas.
- Reducir los niveles de violencia de género y doméstica.

Para todos y cada uno, la Policía Nacional y los municipios deben establecer estrategias locales de participación y liderazgo, estrategias que suponen diagnósticos claros de la situación local y focalizada, con apoyo de la academia y actores clave de las comunidades.

7. Conclusiones y recomendaciones

De acuerdo con lo expuesto, el supuesto fundamental del análisis se basa en que para lograr el éxito de cualquier política local de seguridad ciudadana se necesita la participación de las comunidades. Participación unida a su confianza en las instituciones que deben liderar los cambios en esta materia.

En ese sentido, presentamos datos que muestran las condiciones de confianza en las instituciones locales que por su naturaleza deben brindar el derecho a la seguridad. Además de algunos testimonios de miembros de las comunidades, que muestran su preocupación por el problema y cómo se ha visto afectada y trastocada su vida cotidiana.

Una recomendación general es que como parte de la ejecución del Programa de seguridad integral, que ahora ampliado y con nuevo presupuesto se va a denominar Aprosi (Ampliación del Programa de seguridad integral de Panamá), se debe trabajar en la reconstrucción de la confianza en las instituciones con el fin de garantizar mayor participación comunitaria y sostenibilidad.

Esta nueva participación permitiría desarrollar los programas, mejorar la sistematización de experiencias y elevar las lecciones aprendidas para reproducir nuevas acciones, más acordes con la realidad local.

Lograr la cooperación de los demás actores de la comunidad es imprescindible, así como los aportes provenientes de la academia, para hacer más efectivas las acciones y, sobre todo, monitorearlas y evaluarlas.

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo. 2012. "Ampliación del Programa de seguridad integral (Aprosi)". Documento público de divulgación.

Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá-Observatorio de Seguridad Ciudadana. 2011. *Segundo informe. Periodo 2009-2010. Victimización y percepción de la seguridad ciudadana en Panamá*. Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá. Panamá.

Cambiasso, Mariela. 2011. "La teoría de la estructuración de Anthony Giddens. Un ensayo crítico". Instituto de Investigaciones Gino Germani.

Lasso, José. 2013. "Caso Panamá". En Juany Guzmán León y Stella Sáenz Breckenridge (eds.). *Voces Latinoamericanas sobre gobernabilidad democrática*. *México, Centroamérica y el Caribe*. Flacso. San José.

----------. 2010. *Gestión municipal de la seguridad ciudadana en Centroamérica y República Dominicana: informe de investigación, capítulo Panamá*. Flacso. San José.

----------. 2010. "Hacia una política de seguridad ciudadana". *Procesos Sociales*. *Revista de Ciencias Sociales*. Flacso. Panamá.

Notas

1 Durante un taller en el distrito de Colón en el marco del "Estudio regional sobre gestión municipal de la seguridad ciudadana en Centroamérica y Panamá".

2 Testimonio recogido en un taller en el distrito de San Miguelito en el marco del "Estudio regional sobre gestión municipal de la seguridad ciudadana en Centroamérica y Panamá".

3 Opinión emitida en el marco del estudio sobre gobernabilidad democrática en Panamá. Flacso-Secretaría General.

4 Testimonio recogido en un taller en el distrito de San Miguelito en el marco del "Estudio regional sobre gestión municipal de la seguridad ciudadana en Centroamérica y Panamá".

5 Banco Interamericano de Desarrollo, documento público, "Ampliación del Programa de seguridad integral".

Crimen común y crimen organizado en el Perú: deterioro sustantivo y cambios cualitativos

Carlos Basombrío Iglesias

1. No estábamos tan mal, pese a todo

A comienzos del siglo veintiuno, el Perú podía considerarse un caso *sui generis* en relación con la seguridad ciudadana. Se trataba de un país con todos los ingredientes para que su situación al respecto fuese muy complicada. Emergíamos, al igual que algunos países centroamericanos, de décadas de violencia interna que, según los cálculos más pesimistas, superaban las 69.000 personas muertas violentamente en veinte años[1]. Había pues un antecedente de violencia que pudo, como en otras naciones, trasladarse de la violencia política hacia la delincuencia común. Ello no ocurrió, quizá por el contrario, de alguna manera nos vacunó durante algunos años frente a esa posibilidad.

No obstante, había muchos otros elementos comunes con países en donde la situación ya se había desbordado: en el ámbito estatal una gran fragilidad de las instituciones encargadas del control penal, especialmente de la Policía, pero también en el Ministerio Público, el poder judicial y el Instituto Nacional Penitenciario, una impunidad muy alta y corrupción muy recurrente en los operadores de justicia[2].

Otro elemento que pudo haber influido mucho para tener mayores niveles de violencia y delito fue el hecho de ser un país productor de drogas, ya no solo cultivador de la hoja de coca o productor de la pasta básica de cocaína, sino, también, del clorhidrato de cocaína. Sin embargo, en ese entonces, siendo los dueños del negocio los colombianos y, crecientemente, los mexicanos, los niveles de violencia interna eran muy menores y los narcos locales operaban básicamente como una plataforma de exportación, estando focalizados en las zonas cocaleras, muy aislados del resto de la dinámica del país.

Otros elementos por considerar, que forman parte de las definiciones para tipificar países en problemas de caer en la inseguridad, es que Perú era, y es, un país con niveles muy altos de informalidad económica[3], muy bajos niveles de cultura de respeto a la ley, un estado débil en su capacidad coercitiva y de contribución al desarrollo y al bienestar, con un altísimo nivel de urbani-

zación no planificado, producto de oleadas migratorias que ocupaban terrenos informalmente, dando lugar a espacios urbanos inadecuados, con una gran población juvenil sin alternativas y muy altos niveles de desigualdad en el ingreso.

No es que no hubiese inseguridad ciudadana. Lo que sostengo es que no era todavía del nivel que tenemos hoy en día, ni en la realidad de los hechos ni en las percepciones ciudadanas. Los delitos, si bien muchos contra el patrimonio, eran poco violentos y, fundamentalmente, delitos de oportunidad. La Policía, por su parte, aun cuando tenía altos niveles de corrupción, no estaba involucrada en la lógica criminal[4]. Salvo el narcotráfico como una dinámica muy propia, en la dinámica urbana no existía el crimen organizado. El uso de armas en los delitos era muy bajo, lo mismo que la tasa de homicidios.

El esquema 1 muestra gráficamente las amenazas a la seguridad que marcaron este periodo, y sus interrelaciones.

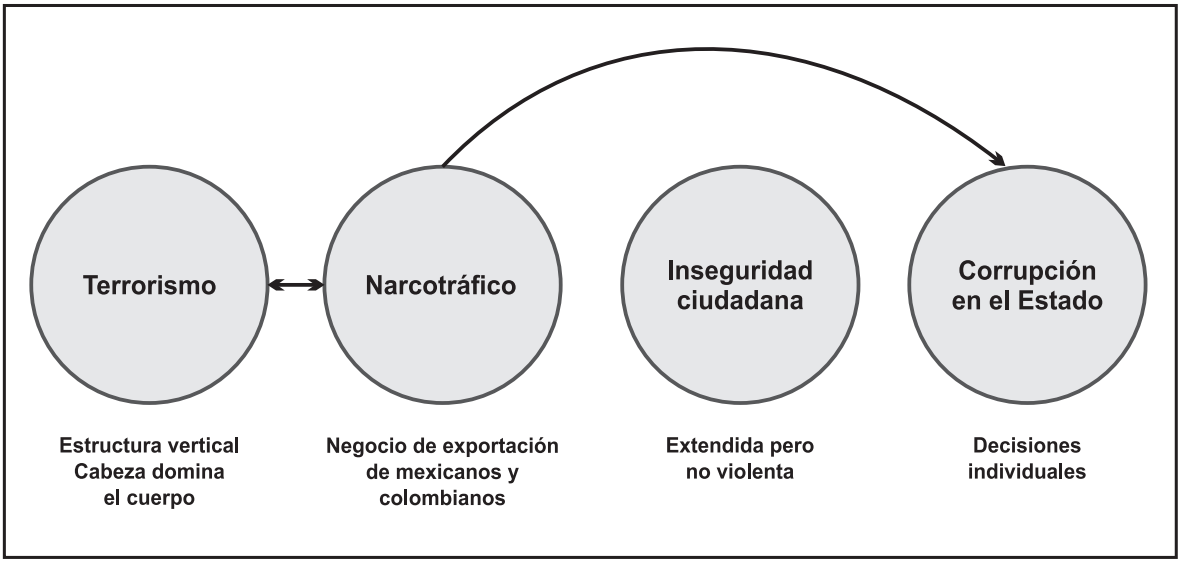
Las interacciones entre los cuatro fenómenos, terrorismo, narcotráfico, inseguridad ciudadana y corrupción estatal, se daban entre el narcotráfico y el terrorismo de Sendero Luminoso, que se fue convirtiendo paulatinamente en una banda protectora del narcotráfico, perdiendo gran parte de su racionalidad política. El narcotráfico también tenía, por supuesto, un gran poder corruptor de funcionarios del estado, principalmente de la Policía, pero también de otras instancias.

La inseguridad ciudadana tenía una racionalidad bastante autónoma y consistía principalmente en delitos menores, patrimoniales sobre todo, y en el temor generado por pandillas o barras bravas en barrios populares, que ocasionalmente se enfrentaban entre sí.

La percepción de la población era coherente con esta situación. Si bien hacia el año 2000 la inseguridad ciudadana figuraba de manera muy significativa entre los cinco problemas nacionales, hasta entonces no era el problema más importante para los peruanos (véase el gráfico 1).

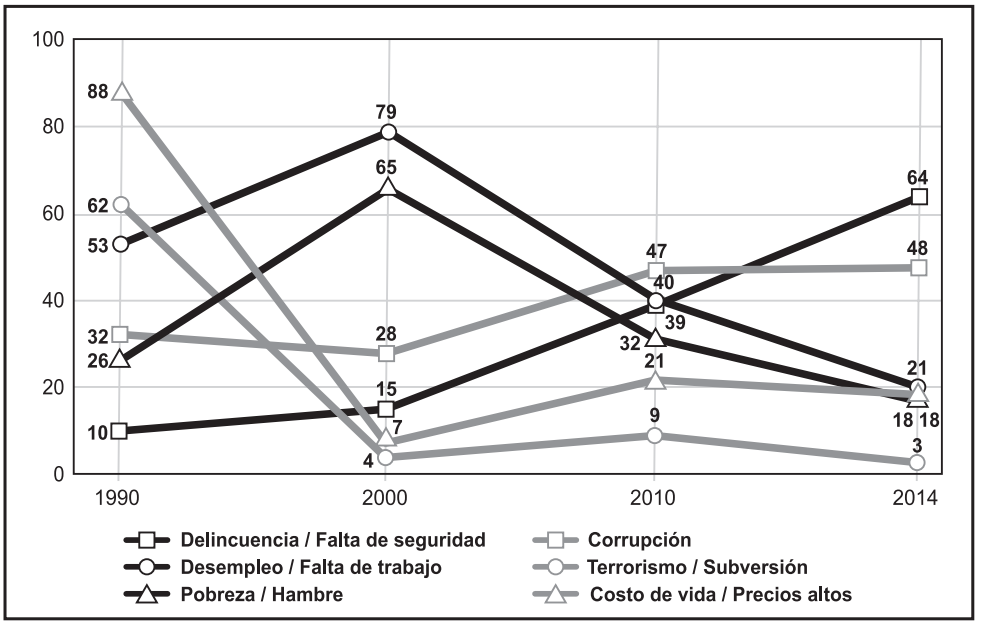
Como se observa, en 1990, en una época en la que el país estaba asolado por el terrorismo y vivía una crisis económica de proporciones considerables, la inseguridad ciudadana ocupaba el sexto lugar entre los problemas importantes para la población encuestada, y lógicamente la economía y el terrorismo eran los más graves.

Esquema 1. Esquema de la vida criminal hasta 2005



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 1. Principales problemas del país, 1990-2014



Fuente: Ipsos Perú.

Al empezar el siglo veintiuno empezó a haber cambios muy significativos: la hiperinflación había desaparecido pero los niveles de pobreza seguían siendo muy altos; el terrorismo estaba virtualmente derrotado y confinado a áreas muy apartadas; la inseguridad ciudadana era todavía un problema muy menor, si bien en ascenso; y las preocupaciones de la población eran la pobreza y el desempleo.

2. Progreso económico sin instituciones

Como hemos dicho, a 2014 las cosas han cambiado radicalmente: de acuerdo con la percepción de la población, la seguridad ciudadana es el principal problema del país, superando de lejos a los otros factores. En las páginas que siguen intento explicar cuáles fueron los cambios que se produjeron, sobre todo a partir de 2005, y que aclaran este nuevo momento que vive el país.

Esta nueva situación se produce en un contexto en el que Perú ha vivido un gran crecimiento económico durante la última década, probablemente único en su historia, y que ha producido cambios dramáticos y positivos en la vida de las personas. Desde hace más de diez años, la economía peruana crece por encima del promedio latinoamericano, y ello ha permitido al país multiplicar por seis sus exportaciones, triplicar el producto bruto interno, tener la inflación más baja de América Latina, reducir el peso de la deuda externa a niveles mínimos y reducir la pobreza, del 54% en que la dejó Alberto Fujimori (1990-1995; 1995-2000) a 29% en 2013. Han surgido nuevas clases medias no solo en Lima, sino, por primera vez, en muchas ciudades del interior del país. En resumen, hay mucho más dinero en manos de mucha más gente[5].

Todo este balance positivo, al no venir acompañado de una respuesta estatal adecuada a los cambios que se estaban viviendo en varios órdenes, tuvo una contrapartida negativa, que debió preverse y enfrentarse, dado que al existir muchas más oportunidades para el crimen, este tenía posibilidades de crecer significativamente.

Y los cambios carecieron de esa respuesta estatal adecuada. Así, por ejemplo, la capacidad de respuesta del sistema penal siguió siendo la misma, es decir basado en instituciones obsoletas, con poca capacidad de coordinación entre sí y pésimo uso de los recursos públicos asignados que, por cierto, han crecido al compás de la rique-

za del país[6]. No se aprovecharon pues las nuevas oportunidades que brindaba la riqueza relativa del país para invertir en mejorar las instituciones. A consecuencia de este desfase, la amenaza criminal creció, al haber mayores oportunidades por los recursos nuevos en la economía y ninguna mejora en las capacidades de enfrentarla.

En este contexto, la seguridad ciudadana empezó a deteriorarse año tras año, primero lenta y hasta imperceptiblemente, y ya en el presente siglo de manera mucho más significativa y evidente.

No es posible saber exactamente con estadísticas oficiales de dónde partimos y en dónde estamos ahora, por la precariedad del estado para llevar estadísticas creíbles, auditables y comparables en el tiempo, que permitan tener una base confiable de comparación. Por esto debemos trabajar con datos aproximados fruto de encuestas, y hacer reflexiones de naturaleza más cualitativa.

En resumen, es posible decir que los problemas que se empiezan a configurar desde 2005 en adelante son los siguientes:

- Crecimiento aparente de la violencia homicida.
- Altísima victimización por delitos patrimoniales, mayor violencia juvenil y crecimiento del crimen organizado.
- Estado inadecuado para enfrentar el problema y que empieza a ser cómplice en algunos niveles.
- Muy alta percepción de inseguridad.

3. ¿Crecen los homicidios?

Sobre lo primero, el crecimiento de la tasa de homicidios, indicador fundamental para medir los niveles de inseguridad en una sociedad, la ciudadanía tiene la percepción extendida, compartida por los analistas, de que estos vienen aumentando mucho.

Sin embargo, esto no puede documentarse con certeza, por los cambios en las cifras hechos por el estado peruano los últimos años, y que se presentan aquí para complementar el diagnóstico de la precariedad estatal en materia de seguridad, precariedad tal que hace muy difícil, incluso, tener mediciones serias y ampliamente aceptadas en los diferentes ámbitos de la seguridad.

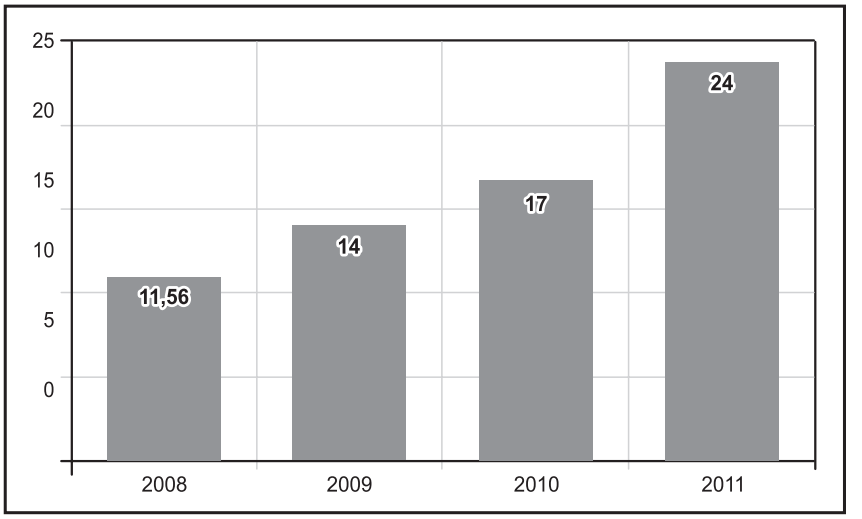
La Organización de los Estados Americanos (OEA) creó un observatorio de la seguridad para reunir las estadísticas oficiales de los estados miembros sobre distintos aspectos del problema, estadísticas que ayuden a una visión comparativa y les indiquen a los países el estado en el que se encuentran y los desafíos que tienen[7]. Uno de los aspectos que se monitorea es el de los homicidios. El gráfico 2 presenta las cifras oficiales del estado peruano sobre homicidios, que reconocían oficialmente su incremento dramático.

De acuerdo con estas cifras, insisto oficiales del estado peruano y publicadas en el observatorio de la OEA, desde 2008 en adelante el nivel de los homicidios en el Perú se incrementó drásticamente, coincidiendo por cierto con los cambios positivos descritos con el deterioro general de la seguridad ciudadana. Comparativamente, estos hechos, y datos, ponían al país en una situación muy diferente, con tasas promedio mayores que las de Brasil y México y muy cercanas a las de Colombia y Guatemala.

Las estadísticas proporcionadas por el gobierno peruano a la OEA eran las del Observatorio de Seguridad Ciudadana del Ministerio Público del Perú, y eran las asumidas en los planes nacionales de seguridad ciudadana hasta 2012[8]. Sin embargo, aduciendo problemas en la metodología del Observatorio del Ministerio Público, se tomó la decisión de remplazar las cifras que se enviaban a la OEA, por lo que ahora las estadísticas oficiales del Perú son aquellas provistas por la Policía, que pueden verse en el gráfico 3.

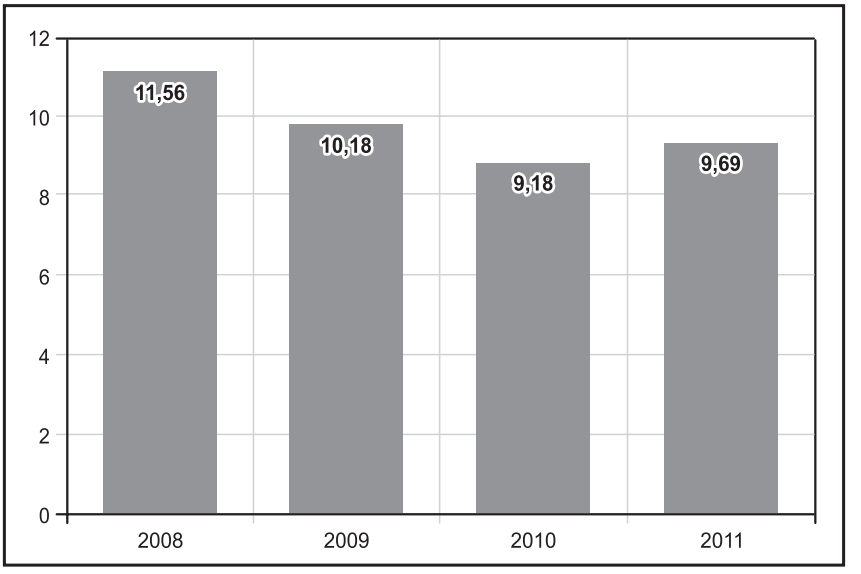
De acuerdo con esta nueva información oficial peruana, las estadísticas disponibles hasta 2011 indicarían más bien el descenso en la tasa de homicidios, y el país estaría en los niveles de países como Ecuador o Bolivia.

Gráfico 2. Perú: tasa de homicidios por 100.000 habitantes, 2008-2011, de acuerdo con el Observatorio de Seguridad Ciudadana del Ministerio Público



Fuente: elaboración propia con base en datos enviados por el gobierno del Perú al Observatorio de la OEA hasta 2013.

Gráfico 3. Perú: tasa de homicidios por 100.000 habitantes, 2008-2011, de acuerdo con la Policía Nacional del Perú



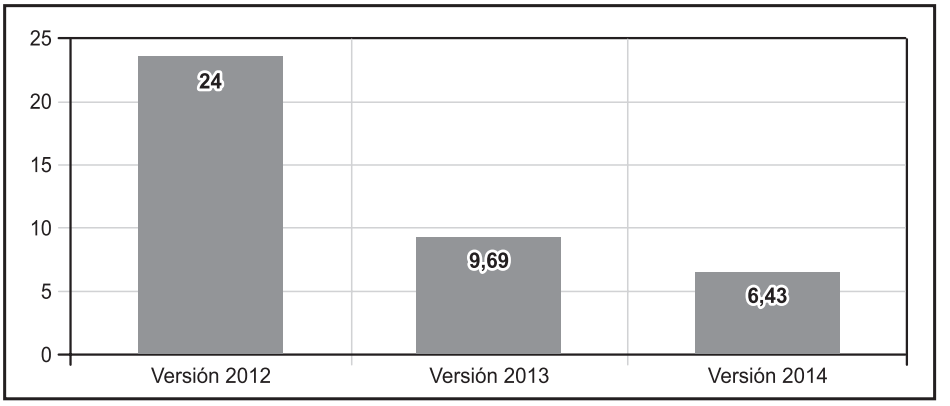
Fuente: elaboración propia con base en datos enviados por el Perú al Observatorio de la OEA.

Los datos más recientes del Ministerio de Justicia[9] señalan que a 2013 la cantidad de homicidios descendió respecto a las versiones anteriores a 6,61 por 100.000 habitantes (gráfico 4). Es decir, nos colocamos mejor que Uruguay y Costa Rica, y ya muy cerca de la tasa de homicidios en los países del primer mundo.

De acuerdo con esta información, el país ya está en niveles equiparables a Costa Rica y Uruguay, y la tasa de homicidios es cercana a la de los países del primer mundo[10].

En resumen, aun cuando la sociedad peruana percibe un incremento de la violencia expre-

Gráfico 4. Tres versiones oficiales del estado peruano sobre las tasas de homicidios en 2011



sada en homicidios, y los analistas coincidimos en que esto es razonablemente cierto, considerando el conjunto de cambios producidos, habría que decir que la estadísticas estatales no brindan elementos objetivos para establecer una realidad o la contraria.

4. Altísima percepción, altísima victimización

La percepción de inseguridad en el Perú es muy alta. A lo largo de 2012 y 2013 diversas autoridades estatales, empezando por primeros ministros y ministros del Interior, sostuvieron públicamente que aun cuando sí hay un problema de seguridad, lo que sucede es que hay una percepción demasiado alta, incluso una histeria[11], que no corresponde con una realidad que más bien va disminuyendo. Junto con otros especialistas, he sostenido en debate con ellos que la percepción es muy alta porque corresponde a la naturaleza del problema. Los gráficos 5 y 7, comparativos, nos darían la razón.

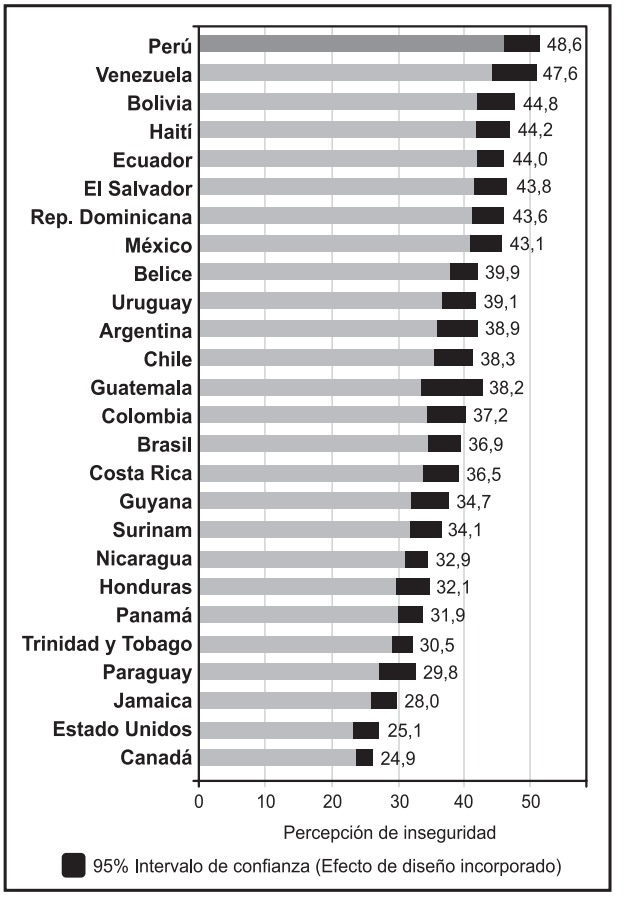
Es correcto, como dicen las autoridades mencionadas, que la percepción de inseguridad en el Perú es muy alta. De hecho, según el informe preparado por el Barómetro de las Américas para el PNUD, y tal como se ve en el gráfico 5, somos el país con la percepción más alta de todos los encuestados, por encima incluso de Venezuela, cuyos niveles de inseguridad son los más altos de América del Sur.

A la vez, paradójicamente, países mucho más violentos que el Perú como Honduras, Guatemala o Jamaica tienen niveles de percepción de inseguridad mucho más bajos, fenómeno que es difícil de explicar y que quizá podría entenderse si la violencia en ellos está menos extendida y más localizada en zonas específicas. Los resultados de esta encuesta internacional se pueden corroborar con los de las encuestas peruanas sobre percepción de inseguridad.

Una encuesta muy reciente sobre la materia, de GFK, desglosa la pregunta sobre inseguridad para distintos espacios de la vida cotidiana de las personas (gráfico 6). Los niveles de inseguridad son altísimos y superan bastante el 50% en todos los espacios sociales. Incluso en lugares tradicionalmente seguros, como los supermercados o el hogar, las percepciones son muy altas. Datos todos que corroboran por qué en el imaginario popular la inseguridad ciudadana es la principal preocupación.

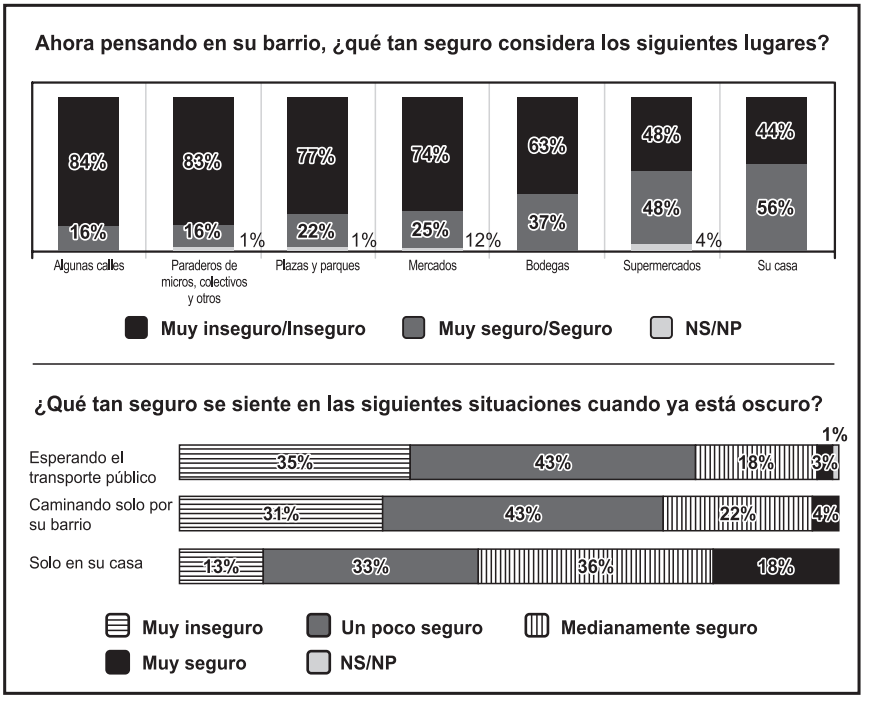
Ahora bien, esta percepción se sustenta en hechos concretos y no en fantasías. Si bien actualmente en el Perú es imposible saber cuál es la tendencia real de los homicidios, sí es posible saber lo que ocurre en cuanto a la victimización. En ese caso sí queda demostrado que con el deterioro de los últimos años se ha instalado una extendida victimización, sostenida en el tiempo, que nos coloca en las encuestas internacionales entre los primeros lugares entre los países de la región.

Gráfico 5. Percepción de inseguridad en América (%), 2012



Fuente: PNUD. *Informe de desarrollo humano*, 2013.

Gráfico 6. Percepción de inseguridad



En el gráfico 7, tomado también del *Informe de desarrollo humano* para las Américas del PNUD, sobre seguridad ciudadana, Perú y Ecuador comparten, con 28,1%, el primer lugar en victimización de todos los países encuestados.

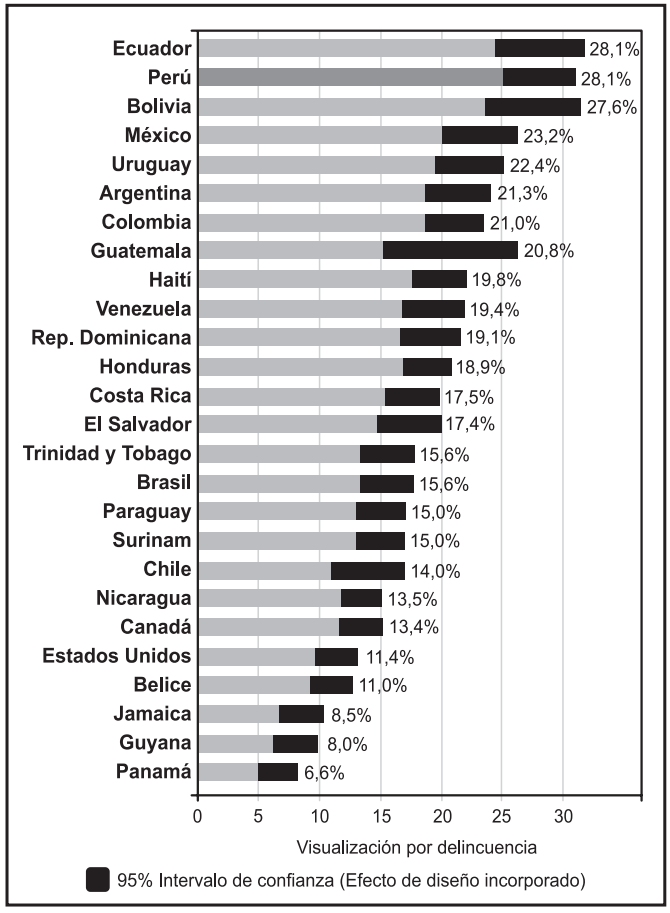
De acuerdo con la encuesta, la victimización en el Perú es mucho más alta que en países poco violentos como Chile, Nicaragua o Canadá. Pero también, y repitiéndose la situación con la percepción, la victimización peruana es más alta que en países mucho más violentos, como Jamaica, Honduras, Venezuela, Colombia y México.

Al vincular el cuadro de victimización con el de percepción, es claro entonces que si bien el Perú no es un país especialmente violento, la percepción de inseguridad extendida se debe a lo alto de la victimización.

Ahora bien, aun cuando las estadísticas oficiales de la encuesta del Instituto Nacional de Estadística e Informática (gráfico 8) parecen ser bastante mayores que las presentadas antes, en realidad son muy parecidas, si consideramos que las segundas solo toman en cuenta a la población mayor de quince años. Lo que nos permite decir que hay información sólida y verificada, de fuentes múltiples, que indica la magnitud e importancia de la victimización por delitos en el Perú, tanto por la tendencia interna sostenida en el tiempo como por una visión comparativa con otros países de la región con problemas más graves de violencia.

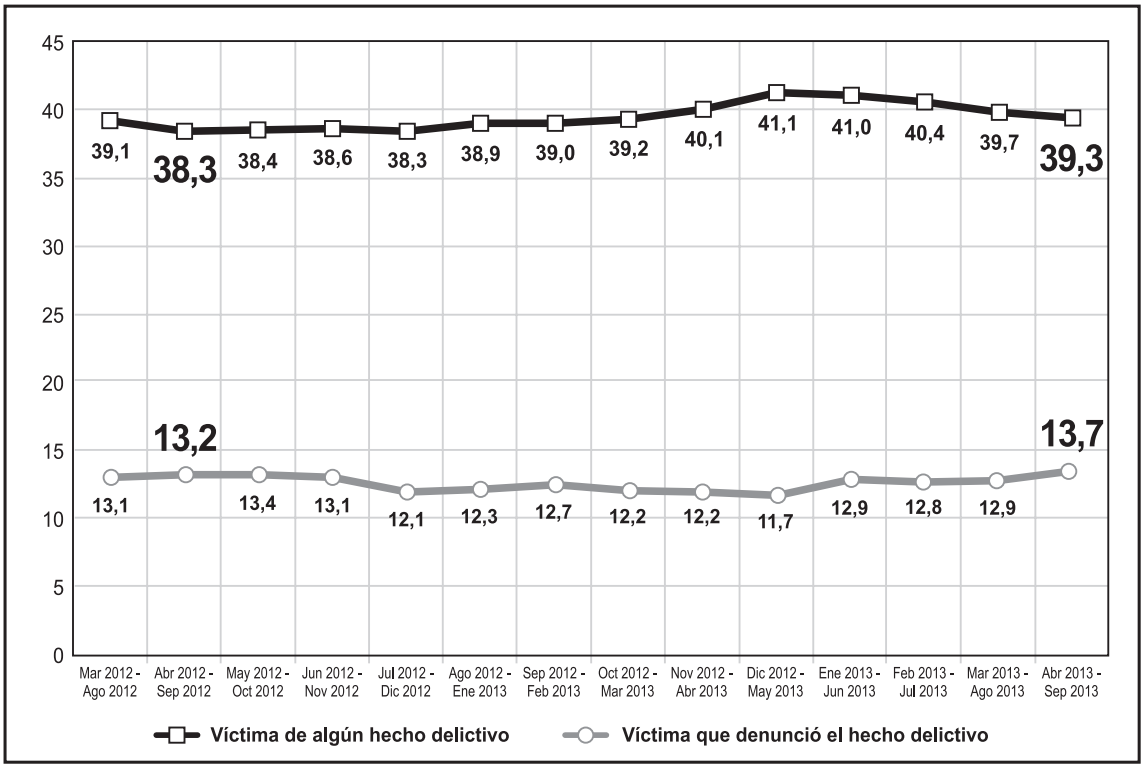
Como se ve en la tabla 1, según el PNUD en el Perú los delitos patrimoniales no son aun de naturaleza muy violenta. Así, los robos con violencia constituyeron en 2012 el 36,6% del total,

Gráfico 7. Tasa de victimización en América Latina



Fuente: PNUD. *Informe de desarrollo humano*, 2013.

Gráfico 8. Población víctima del algún hecho delictivo, marzo-agosto de 2012-abril-septiembre de 2013 (%)



Nota: la información corresponde a la población de quince y más años de edad de las principales ciudades: Arequipa, Trujillo, Ayacucho, Cajamarca, Chiclayo, Chimbote, Cusco, Huancayo, Huánuco, Ica, Iquitos, Juliaca, Piura, Pucallpa, Puno, Tacna, Tarapoto, Abancay, Huaraz, Moquegua, Pasco, Puerto Maldonado, Tumbes, Chachapoyas, Huancavelica, Moyobamba, Lima y Callao.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Tabla 1. Víctimas de robo con y sin violencia, y de otros delitos, América Latina, 2012 (%)

País	Robo con violencia	Robo sin violencia	Otros delitos*
Argentina	42,95	41,07	15,99
Bolivia	34,72	46,43	18,85
Brasil	45,53	28,46	26,02
Chile	13,77	63,41	22,82
Colombia	52,37	31,55	16,09
Costa Rica	38,91	49,03	12,06
Ecuador	50,36	39,19	10,45
El Salvador	44,02	27,41	28,57
Guatemala	55,91	27,16	16,93
Honduras	66,68	18,43	14,89
México	36,21	30,08	33,70
Nicaragua	45,69	33,86	20,45
Panamá	44,19	35,43	20,37
Paraguay	37,33	47,11	15,56
Perú	36,60	46,89	16,51
República Dominicana	40,97	46,18	12,85
Uruguay	19,76	64,31	15,93
Venezuela	64,83	23,79	11,38

Fuente: PNUD. *Informe de desarrollo humano*, 2013.

* Corresponde a victimatización por agresión física, asalto sexual o violación, secuestro, vandalismo, extorsión u otros.

muy por debajo de los países más violentos de la región, como por ejemplo Honduras, donde constituyeron 66%, Guatemala, 55%, Venezuela, 64%, e, incluso, del vecino Ecuador, que comparte con Perú la más alta tasa de victimización, y que tiene ya 50% de robos con violencia. El país está hoy en un lugar intermedio, muy por encima de Chile con 13% o de Uruguay, con 19%, países que conforman un universo aparte al respecto.

La victimización en el Perú es, en esencia, por delitos patrimoniales, principalmente en las calles, vinculados al robo de carteras, teléfonos celulares, prendas de vestir caras, *laptops*, seguidos por el robo a las viviendas y de vehículos.

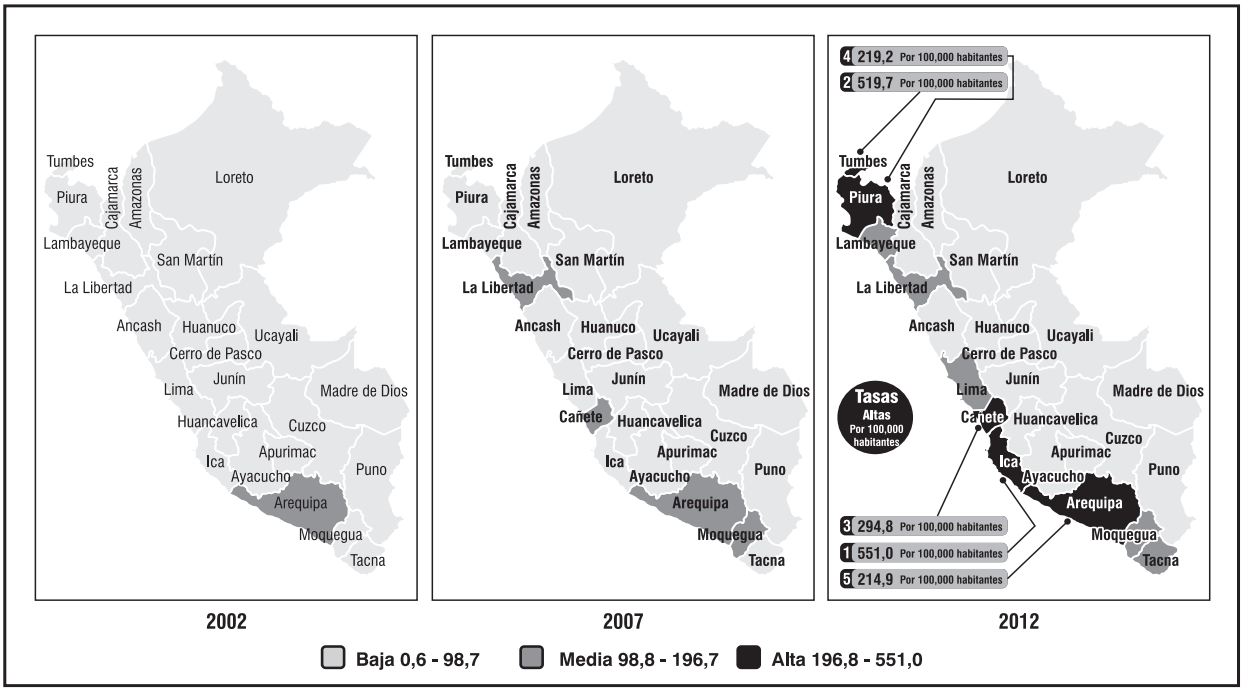
En general, se puede decir que hay una tendencia claramente creciente en el número de robos, lo cual, como decíamos, coincide con los niveles de crecimiento económico de los últimos años.

El mapa 1, comparativo, muestra que en 2002 el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público consideraba baja la tasa de robos por 100.000 habitantes, con la excepción de Arequipa, situada en una posición intermedia. En los años siguientes el deterioro es creciente, hasta llegar a 2012, última estadística disponible, cuando casi todos los departamentos de la costa alcanzaron niveles altos o intermedios, lo que coincide con el hecho de que allí están las grandes ciudades.

5. Nuevas formas de crimen organizado

Todo lo anterior da cuenta del deterioro cuantitativo de la situación de seguridad ciudadana, ya de por sí grave, y causa de alarma. Ahora bien, a continuación paso a explicar cómo, además del deterioro cuantitativo, se ha ido produciendo un cambio cualitativo en la naturaleza del proble-

Mapa 1. Evolución del delito de robo por distrito fiscal, 2002, 2007, 2012, tasa por 100.000 habitantes



Población: Instituto Nacional de Estadística e Informática, y proyecciones de la población por sexo, según departamento, provincia y distrito, 2000-2015. 2009. Disponible en http://inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0842/index.htm

Elaboración: Observatorio de criminalidad del Ministerio Público.

Fuente: Sistema de Información de Apoyo al Trabajo Fiscal (Siatf) y Sistema de Gestión Fiscal (SIGF).

ma, cambio que es incluso más importante que el de naturaleza cuantitativa.

Esta transformación tiene como componente fundamental el surgimiento en el Perú de una nueva modalidad de crimen organizado, viejísima en el mundo, vinculada a grupos mafiosos que toman control territorial de partes de ciudades controlando, por medio de la extorsión, disfrazada de oferta de seguridad, inicialmente la pequeña actividad económica y luego la mediana. El origen remoto de este problema está en la ley que permitió a los sindicatos de construcción civil determinar cuáles de sus miembros podían trabajar en las obras de construcción en el país, lo cual trajo rápidamente un problema de corrupción dentro de estas organizaciones, en la medida en que les cobraban lo que en el Perú se conoce como *cupos* a los obreros que querían el beneficio, de lo que surgió un problema complicado, por lo que la ley se anuló. Sin embargo, el problema ya había ganado autonomía: al no haber mandato legal para imponer esta condición, los sindicatos de construcción civil, muchos de ellos escindidos de sus matrices más formales y convertidos ahora en grupos mafiosos, imponían a los constructores cuotas de trabajadores que tenían que participar en sus obras, corriendo el riesgo de ser víctimas de violencia en caso de no hacerlo.

El fenómeno fue adquiriendo una lógica más mafiosa en la medida en que nuevos sindicatos, surgidos con el único propósito de beneficiarse de esta situación, se enfrentaban entre sí para lograr el control local de este negocio ilegal. A estas alturas, al estado ya le era mucho más difícil controlarlo, algo que habría sido mucho más posible en sus inicios, lo cual ha permitido que el problema se haya extendido por el país y que estos grupos mafiosos hayan logrado consolidar su poder e, incluso, penetrar gobiernos locales y regionales para potenciar su actividad criminal[12].

Los costos humanos a los que está asociado son ya muy grandes. Hay centenares de muertos y escenas cotidianas de enfrentamientos violentos entre grupos en diferentes partes del país[13].

Vuelvo luego sobre los sindicatos, que se han convertido en uno de los principales protagonistas de otras formas delictivas que integran este ya complejo panorama de mafias locales.

Otro fenómeno que ayuda a entender lo ocurrido es el surgimiento del sicariato, prácticamente inexistente en el país hace hasta hace diez años y que poco a poco se ha ido volviendo parte del panorama de la vida criminal. Vinculado inicialmente a ajustes de cuentas entre narcotraficantes, y uno de sus elementos centrales, en la actualidad los sicarios actúan por encargo, para "solucionar" diferentes problemas, siendo además un fenómeno muy extendido, de fácil acceso y bajo costo[14].

Como en otros casos, la impunidad que rodea a esta práctica explica en parte su crecimiento. De hecho, hasta ahora no se conoce caso alguno en el que los autores intelectuales del asesinato por encargo hayan sido detenidos, y muchos de los autores materiales también han logrado quedar impunes.

Como es fácil colegir, los mafiosos de la construcción civil se vincularon rápidamente a esta práctica, ofreciéndose a llevarla a cabo, y, principalmente, a contratar a los esbirros para darle credibilidad a sus amenazas y garantizar su negocio.

6. ¿La extorsión: punto de no retorno?

Ahora bien, el fenómeno criminal que marca el principal cambio de estos años es la extorsión a actividades económicas en lugares determinados de las ciudades, problema inexistente en el Perú hasta antes de 2006 y que empezó en El Porvenir, Florencia de Mora y La Esperanza, tres barrios populares y populosos de la ciudad de Trujillo, en el norte del país, y una de las más dinámicas económicamente en el marco del crecimiento general descrito.

Pequeños grupos criminales empezaron a cobrar los llamados *cupos*, es decir a pedir dinero a cambio de algo ilegal, a transportistas urbanos

incluyendo pequeños buses, taxis y mototaxis. En los vehículos empezaron a verse calcomanías pequeñas, lo cual significaba que habían pagado su derecho a transitar por determinadas zonas. El monto exigido era bajo, aproximadamente un dólar por día, pero multiplicado por el conjunto de los afectados constituye una cifra relativamente significativa[15].

Este problema, que en sus orígenes habría sido muy fácil de extirpar al estar muy focalizado en unos pocos lugares e involucrar a grupos todavía frágiles de crimen organizado, fue tolerado por los policías locales por negligencia o complicidad, y quizá ni siquiera fue percibido por los niveles más altos de la Policía Nacional. Esto permitió que se fuera transformando en algo mayor, creciendo espacial y económicamente, expandiéndose al comienzo a otros barrios de la misma ciudad de Trujillo y luego, relativamente rápido, a las ciudades del norte próspero del Perú: primero Chiclayo, luego Piura y, finalmente, Tumbes.

Simultáneamente se produjo otro cambio, insisto, en medio de una impunidad con cada vez más evidencias de complicidad: que los *cupos* ya no solo se cobraban a los pequeños transportistas, sino también a pequeños comerciantes en las zonas populares. Así, tiendas de abarrotes, pequeños bares, restaurantes y actividades similares comenzaron a tener que pagar su derecho a desarrollar su actividad económica. La mayoría pagaba, y cuando no lo hacían se recurría a las amenazas primero, a actos violentos sin mayores consecuencias después y, finalmente, a los acuerdos con sicarios como forma final de darle credibilidad a la extorsión.

Con el transcurso de los años el problema se fue volviendo masivo en el norte del país y las actividades económicas involucradas crecen en importancia[16].

Hago un paréntesis acá para una primera aproximación a los responsables de estas prácticas criminales. Hay que decir primero que se trata todavía de pequeños emprendimientos criminales, descentralizados y distintos entre sí. Es decir, no son grandes mafias con control territorial sobre regiones importantes y, menos aún, sobre todo lo que ocurre en el país en la materia. Segundo, no están articuladas al narcotráfico, el fenómeno tradicional del crimen organizado en el Perú, lo cual no quiere decir que no existan nexos, sobre todo en la microcomercialización de drogas.

De lo poco que se ha investigado se puede señalar que la estructura de estas bandas criminales tiene su origen en delincuentes ya presos, que por una combinación de corrupción e ineficacia estatal pueden comunicarse fluidamente con el exterior y organizar estas actividades. En el exterior cuentan con el apoyo de miembros de sus bandas aún libres y, hasta donde se conoce, logran que jóvenes, en la mayoría de los casos vinculados a pandillas, sean sus operadores en el terreno. Otro factor fundamental es que algunos son miembros de "sindicatos" vinculados a la extorsión y a otros delitos violentos en función de controlar el mercado de trabajadores en las obras públicas y privadas. Personajes que van acumulando experiencia delictiva, poder económico y contactos, lo que les permite extender su radio de acción hacia esta nueva forma de violencia, y tener control territorial.

El fenómeno no fue comprendido, hasta el punto que en 2012, cuando en el país se percibía que estaba empezando a desbordarse, la reacción del Ministerio del Interior para enfrentarlo fue ¡enviar policías de la dirección de operaciones especiales![17]. Es decir unidades de choque y combate, entrenadas en su mayoría para luchar contra el terrorismo en la selva, como si eso pudiese amedrentar actividades que ocurren, justamente, debajo del radar. Esta incompetencia contribuyó a que el fenómeno haya seguido creciendo.

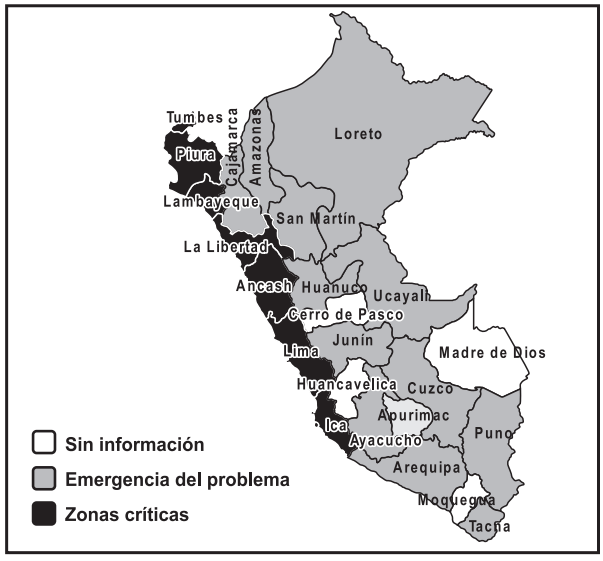
En los años siguientes el fenómeno se extendió a otras ciudades del norte y del sur de Lima, entre ellas a Ica, en la región inmediatamente al sur de la capital[18]. Todas ellas con actividades económicas importantes, que las convierten en materia propicia para el desarrollo de estas actividades criminales.

En 2013 el problema se había instalado ya en todas las zonas pobres que rodean a Lima, donde viven más de la mitad de los cerca de diez millones de sus habitantes y conocidas en el Perú como los conos.

En 2014 hay evidencias de que este fenómeno está atacando actividades económicas de mayor envergadura, exigiendo *cupos* mayores e ingresando en las zonas centrales de la ciudad[19].

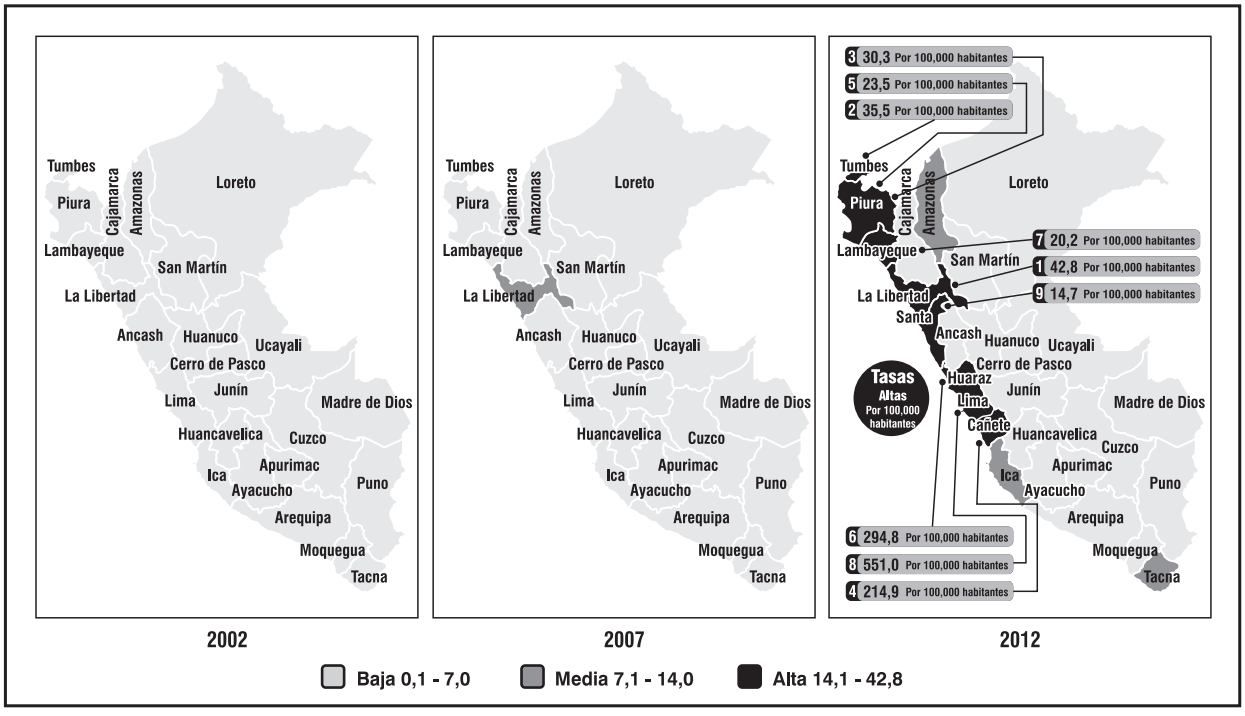
El mapa 2, hecho por el Observatorio del Ministerio Público, muestra de manera muy elocuente la velocidad con la que se ha extendido el problema en el país: en 2002 virtualmente no existía, en 2012 ya se había tomado toda la costa y en 2014 (mapa 3)[20] se ha extendido ya a muchas otras regiones.

Mapa 3. Proyección extraoficial, a 2014, de crecimiento y expansión nacional de la extorsión



Fuente: elaboración propia con base en fuentes periodísticas diversas.

Mapa 2. Evolución del delito de extorsión por distrito fiscal, 2002, 2007, 2012, tasa por 100.000 habitantes



Población: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Estimaciones y proyecciones de la población por sexo, según departamento, provincia y distrito, 2000-2015. 2009.

Disponible en http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0842/index.htm

Elaboración: Observatorio de criminalidad del Ministerio Público.

Fuente: Sistema de Información de Apoyo al Trabajo Fiscal (Siatf) y Sistema de Gestión Fiscal (SIGF).

La magnitud del problema se manifiesta ya en las encuestas regionales comparativas de victimización, como se ve en el gráfico 9: Perú solo es superado por países en donde el fenómeno es endémico, como México, El Salvador y Guatemala, pero ya está por encima de Colombia, Venezuela y Honduras.

7. Penetración del crimen organizado en la política

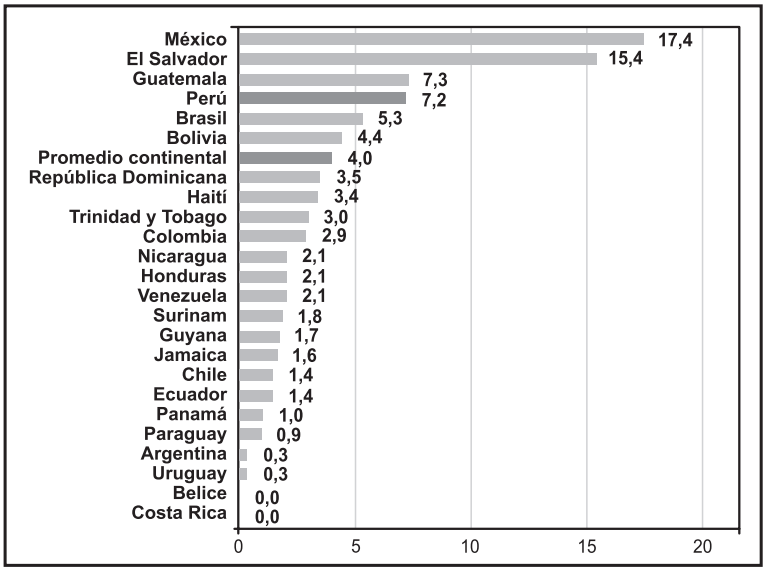
Un nuevo fenómeno que acompaña estas nuevas formas de crimen organizado en el Perú es su penetración en la política. No se trata solo de la corrupción de funcionarios, que siempre ha existido, sino de cómo ha logrado meterse y, a veces, controlar ámbitos del estado para beneficiarse de los recursos públicos y neutralizar la acción del sistema penal.

Se trata de un fenómeno que ha venido gestándose también a lo largo de varios años, pero que se ha hecho especialmente visible recién en 2014. El caso paradigmático es el del gobierno regional de Ancash, que desde 2006 ha estado en manos de César Álvarez, un oscuro personaje vinculado a distintos grupos políticos del país, que logró acceder a ese importante cargo[21].

Para contextualizar es necesario decir que los gobiernos regionales son parte del esfuerzo, con aciertos y desaciertos, por descentralizar al país que se viene haciendo desde comienzos de este siglo, que incluye la elección de autoridades regionales y locales a las cuales se les han transferido múltiples atribuciones. Otro elemento importante es que a lo largo de esta última década los fondos con que cuentan los gobiernos regionales y municipales han crecido geométricamente como consecuencia del canon minero, es decir de la norma que establece que la mitad de la renta de las industrias extractivas permanece en el lugar de origen bajo distintas formas de distribución. Esto ha beneficiado notablemente por lo menos a diez regiones del país y a algunas centenas de municipios, en particular en Ancash, cuyos ingresos han sido gigantescos, como se observa en el gráfico 10.

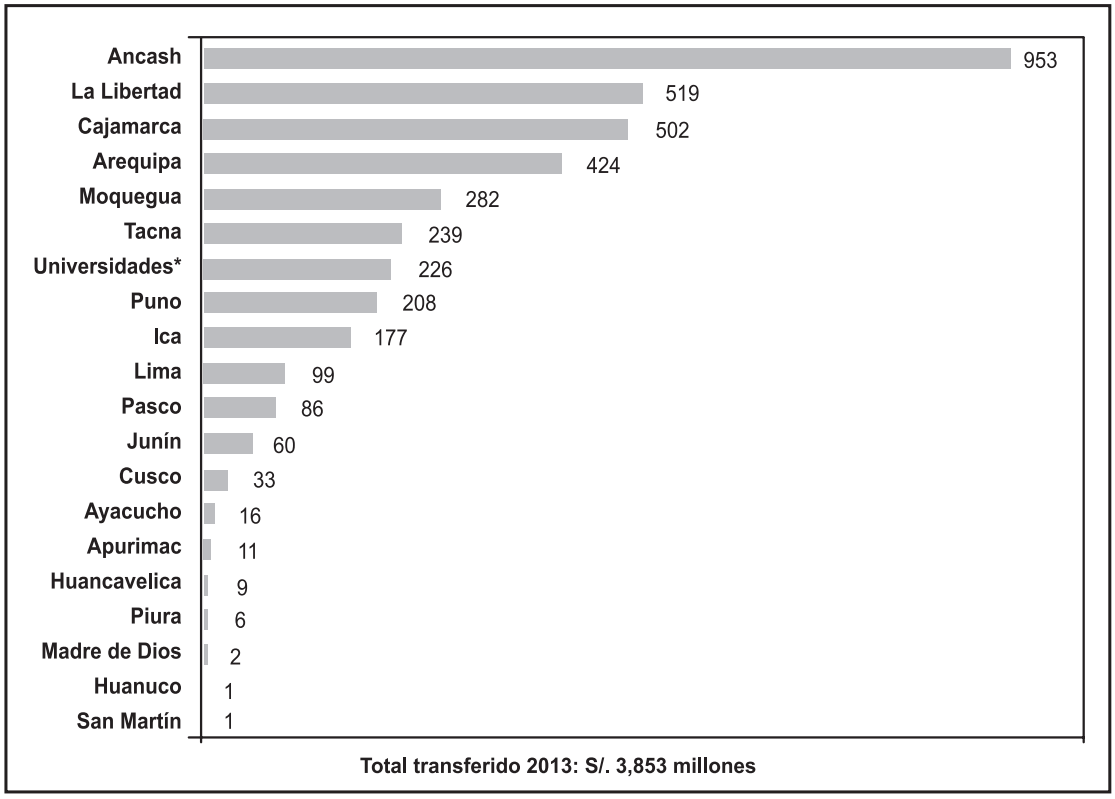
Hasta hace poco, la principal acusación contra las autoridades regionales y locales era que no tenían la capacidad de gestión suficiente para ejecutar en beneficio de la población los recursos mencionados y, en consecuencia, tener que

Gráfico 9. Extorsiones como parte total del delito en América, 2012 (%)



Fuente: PNUD. *Informe de desarrollo humano*, 2013.

Gráfico 10. Transferencias de canon minero, a julio de 2013 (en millones de soles)*



* Montos totales distribuidos a los gobiernos regionales, locales, universidades e institutos nacionales.

** Desde 2012 se distribuye directamente a las universidades.

Fuente: Sociedad Nacional de Minería y Petróleo. "Reporte canon minero, 2013".

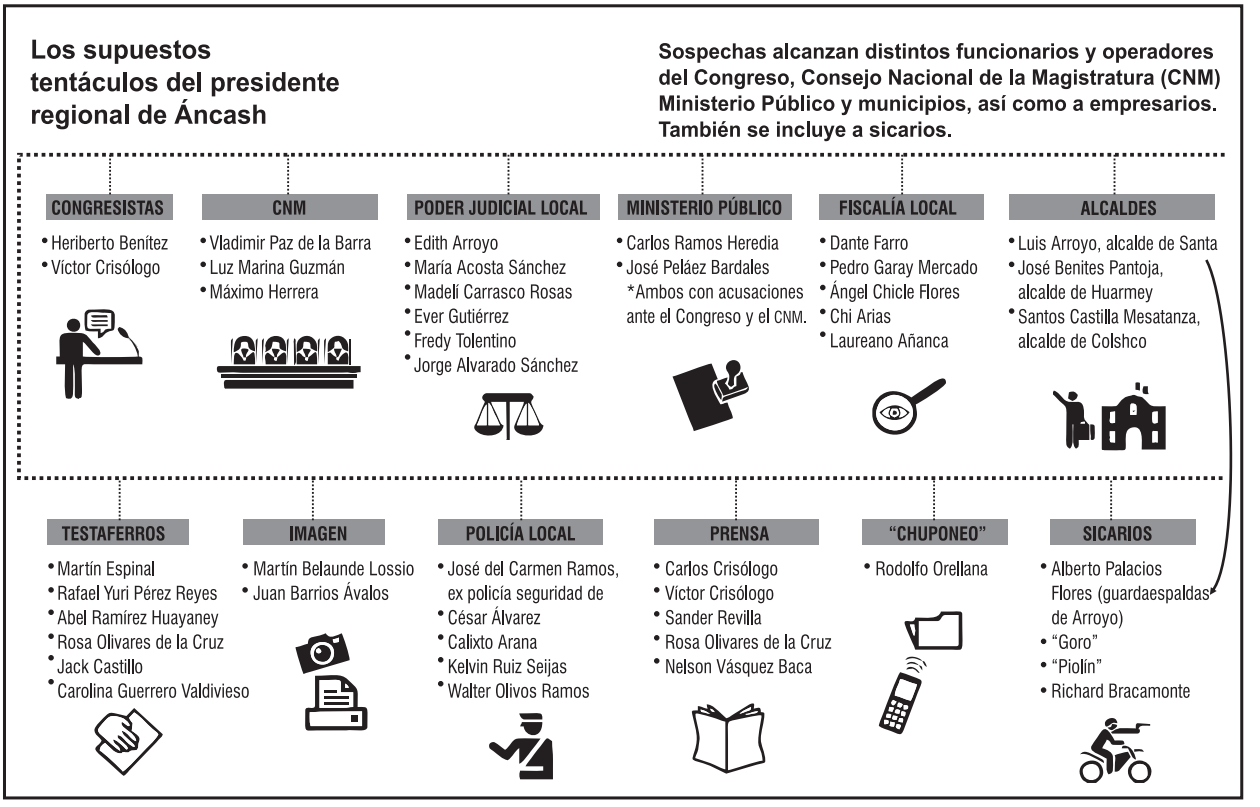
devolver al tesoro público, cada año, una parte importante de lo no usado.

Ahora se sabe que el problema es mucho más complejo y grave, y que en diversas regiones del país y muchísimos municipios hay un uso sistemático ilegal de esos recursos, para beneficio de grupos vinculados con la lógica del crimen organizado.

En el caso de Ancash, por ejemplo, se organizó una mafia que controlaba las licitaciones públicas en beneficio de unos pocos. Siendo tanto el dinero en cuestión, comenzaron a buscar protección para sus actividades ilícitas, logrando tener influencia ilegal en la Policía, en el poder judicial y en el Ministerio Público de la región. Asimismo, consiguieron tener congresistas que trabajaron abiertamente para proteger los intereses de este grupo criminal en el poder. Lograron también evitar la crítica, comprando periodistas y medios de comunicación con dineros públicos y, lo más grave, y que al final determinó la caída de este grupo mafioso, fue que empezaron a asesinar con sicarios a quienes se atrevían a denunciar los hechos en la región o querían postularse a cargos públicos bajo su control. Se denunció igualmente que tenían sistemas de interceptación de comunicaciones y otras modalidades orientadas al chantaje. De alguna manera, se replicó en el ámbito regional lo que pusieron en práctica en el país el presidente Alberto Fujimori y su asesor Vladimiro Montesinos en la década de los noventa (véase el esquema 2).

En la actualidad Álvarez, el otrora presidente regional de Ancash, y algunos de sus compañeros en el delito están presos y muy probablemente queden condenados, aun cuando la mayoría de los procesados ha logrado fugarse, y al igual

Esquema 2. Los supuestos tentáculos del presidente regional de Ancash



Fuente: *El Comercio*, 15 de mayo 2014.
http://elcomercio.pe/politica/actualidad/hasta-donde-llegan-tentaculos-cesar-alvarez-noticia-1729620

que en otros casos del grupo mafioso descubierto recientemente, se sospecha que ello ocurre por protección de personas con poder en diferentes niveles del estado.

Al momento de escribir que este texto, el Perú se enrumba hacia nuevas elecciones regionales y municipales, en las que se elegirán cerca de catorce mil nuevas autoridades, habiendo más de cien mil candidatos, a consecuencia de la fragmentación de la vida política peruana.

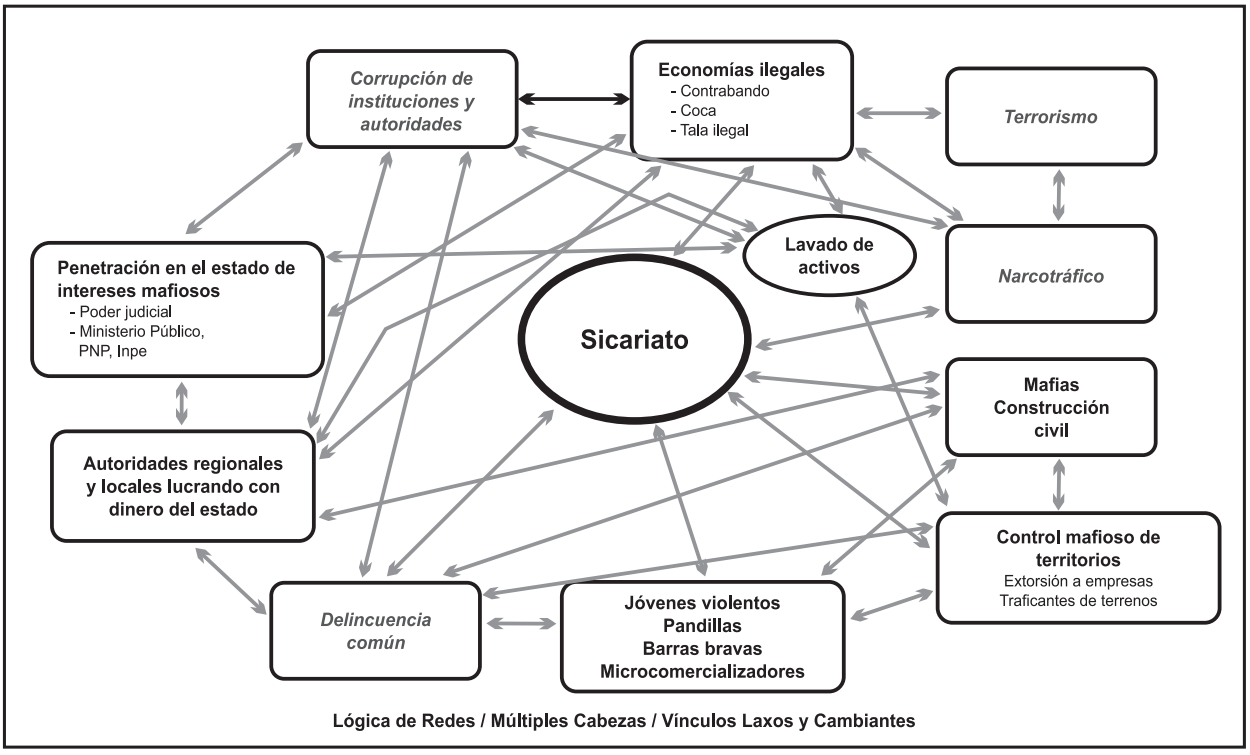
La principal preocupación es el riesgo de que estas elecciones faciliten el aumento de la penetración del crimen organizado en los gobiernos subnacionales, sea por la presencia de individuos vinculados directamente a estas actividades, lo que ya está ocurriendo, sea por una vía mucho más difícil de percibir, pero igualmente perniciosa: mediante el financiamiento de las campañas para obtener beneficios posteriores.

En síntesis, la dinámica de la actividad criminal en el Perú ha cambiado significativamente, y el diagrama que presentamos al inicio de este texto para mostrar cómo se producía ya no está vigente, por lo que presento uno nuevo (esquema 3) que da cuenta de la tremenda complejidad adquirida por la criminalidad.

Como se ve, se trata de una red mucho más enredada que la anterior. En letras *itálicas* aparecen las cuatro formas criminales que vienen de atrás y que subsisten, imbricadas en un panorama de relaciones mucho más complejas.

Una primera característica de esta nueva estructura del crimen organizado es que su organización y, sobre todo, el complejo entramado de relaciones, tienen más que una racionalidad vertical, como por ejemplo la de Sendero Luminoso, y cuenta, además, con una lógica de redes, que no ostenta lazos férreos con sus contrapartes,

Esquema 3. Nuevo esquema de la criminalidad en el Perú, 2014



Fuente: elaboración propia.

sino más bien laxos, esporádicos y cambiantes. Estamos hablando pues de una lógica criminal de múltiples cabezas, fácilmente reemplazables en caso de ser identificadas y detenidas, y de pequeños y medianos emprendimientos criminales. No tenemos, como puede ser el caso de los carteles mexicanos, cuatro o cinco organizaciones compitiendo entre sí, sino decenas que controlan partes del negocio o lugares muy específicos.

El sicariato y el lavado de activos son dos de las herramientas fundamentales que permiten, por un lado, la operación, y por otro la acumulación de las ganancias mal habidas. Sobre el primero ya se conoce algo, pero en el caso del lavado de activos, fenómeno muy extendido, no se tienen aun evidencias sólidas sobre actividades económicas altamente sospechosas de tener origen en dineros turbios y grupos criminales.

Hay indicios también de que desde estas nuevas actividades económicas sospechosas de haber surgido para el lavado de activos, nuevos personajes con rostros aparentemente no vinculados al delito se lanzan a la política, sobre todo en los ámbitos locales, pero también en el nivel nacional.

8. ¿Por qué fracasa el estado?

Nuestro objetivo en este trabajo no ha sido el análisis detallado de la actuación estatal frente al deterioro cuantitativo de la seguridad ciudadana y al cambio cualitativo marcado por el surgimiento de las nuevas modalidades de crimen organizado que hemos descrito.

Pero es importante decir, por último, que el estado es parte del problema. Los hechos se diagnostican tarde, y mal. Se reacciona con respuestas efectistas que buscan la aprobación del momento, desdeñando la acción estratégica y planificada.

A esto se suman diversos niveles de complicidad de las instituciones del sistema penal,

por desidia o corrupción. No hay esfuerzos sistemáticos por luchar contra la corrupción y la penetración criminal dentro de las instituciones encargadas de enfrentar el delito.

También hay mucha frivolidad política. Personajes en el ejecutivo y en el Congreso que buscan ganar votos fáciles con este problema, evadiendo los cambios de fondo, menos visibles pero indispensables.

Notas

1 Véase el informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación Nacional. http://www.cverdad.org.pe/

2 Entre los diagnósticos de la situación en esa época puede verse Carlos Basombrío Iglesia. 2005. *Diagnóstico del problema y estrategias de solución*. Instituto Peruano de Economía Social de Mercado. Lima.

3 En el Perú, 60% de la producción se realiza informalmente; 40% de la fuerza laboral está auto empleada en microempresas informales; y solo 20% está afiliada a algún plan de pensiones formal. Norman Loayza. 2008. "Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú". *Estudios Económicos*. 8. Banco Central de Reserva del Perú. Lima.

4 Véase el diagnóstico de la época sobre la Policía en el "Informe de la Comisión de restructuración de la Policía Nacional". Ministerio del Interior. 2002.

5 Véase, Ministerio de Economía y Finanzas. 2012. "Perú: perspectivas económicas y sociales". https://www.mef.gob.pe/contenidos/comun.../2012/Espana_MEF.ppt

6 En 2014, por ejemplo, el presupuesto real del Ministerio del Interior creció 59% en relación con el de 2013. Con respecto a 2001, se ha más que triplicado.

7 http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio.asp

8 Véase Plan nacional de seguridad ciudadana y convivencia social 2012: 27. En http://www.pcm.gob.pe/seguridadciudadana/wp-content/uploads/2013/08/Seccion-PLAN-Plan-2012.pdf

9 "El Perú mantiene un promedio de 6 homicidios por cada 100 mil habitantes". Nota de prensa del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Publicada el 9 de septiembre de 2014. http://www.minjus.gob.pe/ultimas-noticias/noticias-destacadas/el-peru-mantiene-un-promedio-de-6-homicidios-por-cada-100-mil-habitantes/

10 Véase también, Carlos Basombrío Iglesias. "Con la economía no habría pasado". *Perú 21*. http://peru21.pe/opinion/economia-no-habria-pasado-2184029

11 "Wilfredo Pedraza sobre ola de violencia: Situación está controlada". El titular del Interior señaló que la seguridad ciudadana "no está en emergencia" porque es la "percepción de la gente" la que genera temor y miedo". 5 de febrero de 2013. http://peru.com/actualidad/politicas/wilfredo-pedraza-ante-ola-violencia-situacion-esta-controlada-noticia-123578. También: "Primer ministro Jiménez: "hay histeria de la gente" por casos de delincuencia". *El Comercio*. 29 de octubre de 2013. http://elcomercio.pe/politica/gobierno/primer-ministro-jimenez-hayhisteria-gente-casos-delincuencia-noticia-1651291

12 Véase, por ejemplo, *El Comercio*. 8 de enero de 2010. "La violencia en obras de construcción civil se agrava por el negocio de las coimas". Falta de inteligencia policial, chantaje contra empresarios e ingreso de delincuentes al gremio constructor son las principales causas, dijo la Policía. http://elcomercio.pe/lima/ciudad/violencia-obras-construccion-civil-se-agrava-negocio-coimas-noticia-393724. También, más recientemente, *La República*. 13 de enero del 2014: "Solo en Lima Metropolitana, 129 mafias cobran cupos por obras de construcción civil". http://www.larepublica.pe/13-01-2014/solo-en-lima-metropolitana-129-mafias-cobran-cupos-por-obras-de-construccion-civil

13 Véase, por ejemplo, *La República*. 1 de mayo de 2014. "Sangre y fuego en construcción civil de Asia y Cañete". http://www.larepublica.pe/01-05-2014/sangre-y-fuego-en-construccion-civil-de-asia-y-canete

14 Véase, por ejemplo, *La República*. 3 de febrero de 2014. "Sicarios asesinaron a 11 personas por encargo, solo en el mes de enero 2014". http://www.larepublica.pe/03-02-2014/sicarios-asesinaron-a-11-personas-por-encargo-solo-en-el-mes-de-enero

15 En 2011 se calculaba que en Trujillo, solo en cupos a taxis, los extorsionadores obtenían más de US$100.000 al mes. http://www.laindustria.com/trujillo/local/empresas-de-taxi-pagan-300-mil-soles-mensuales-por-extorsion

16 No es casual que el último libro de Mario Vargas Llosa se titule *El héroe discreto* (2013), y que tenga como protagonista a un mediano empresario del transporte de Piura, que es sujeto de estas amenazas y decide resistir: de ahí lo del héroe discreto.

17 Véase, por ejemplo, "Premier juramenta al equipo especial de Diroes para seguridad en Trujillo". http://www.larepublica.pe/21-09-2012/premier-juramenta-al-equipo-especial-de-diroes-para-seguridad-en-trujillo

18 Véase, por ejemplo, "Más de 100 casos de extorsión en Ica". http://peru21.pe/actualidad/mas-100-casos-extorsion-ica-2042591

19 Véase, por ejemplo, "Empresario es amenazado y extorsionado con explosivos". http://www.americatv.com.pe/a-las-once/noticia/once-empresario-amenazado-y-extorsionado-explosivos-noticia-6898.

20 Mapa elaborado por el autor y, por tanto, no oficial.

21 Las investigaciones más serias al respecto han sido hechas por el periodista de investigación Ricardo Uceda y han sido publicadas en la revista *Poder* y en el diario *La República*.

El Plan de seguridad ciudadana de República Dominicana: ¿una política renovada y efectiva?

Orlidy Inoa Lazala

Introducción

El Plan de seguridad ciudadana que se desarrolla actualmente en la República Dominicana parte de la anterior iniciativa, el Plan de seguridad democrática, política muy ambiciosa, diseñada por el grupo Newlink Research a finales de 2004, cuando el entonces presidente de la República, Leonel Fernández Reyna (1996-2000; 2008-2012), le solicitara al experto en política latinoamericana de la Florida International University, Eduardo Gamarra, desarrollar un plan integral que abordara el problema del aumento de la criminalidad en el país.

Durante el periodo 2004-2008, en su segundo periodo de gobierno, Fernández Reyna hizo de la lucha contra la delincuencia una de sus principales consignas. En efecto, la tasa de muertes violentas aumentaba desde 2002, acrecentándose en 2003 a raíz de la gran crisis económica producida por una serie de desfalcos financieros sin precedentes, ocurridos ese año y equivalentes a US$4.900 millones, entre los que se destaca el fraude del Banco Intercontinental (Baninter), equivalente a US$3.100 millones.

De acuerdo con los estudios iniciales llevados a cabo por Newlink en varios de los barrios donde se implementaba el plan, se percibían resultados prometedores, pues la tasa de homicidios disminuyó considerablemente en muchos de ellos. No obstante, las estadísticas criminales de los años siguientes muestran que a mediano y largo plazo no fue efectivo. Según las evaluaciones de la firma consultora, algunas de las causas de lo que pudiera llamarse el gran fracaso de la política de seguridad pública más importante hasta entonces fueron las siguientes:

- Incapacidad para reformar la Policía Nacional, que sigue siendo una institución que se resiste al cambio, sobre todo por la corrupción imperante.
- Falta de coordinación entre las instituciones encargadas de la ejecución, en especial entre la Policía y el Ministerio del Interior.
- Falta de los recursos apropiados para su implementación.

En testimonio ofrecido al Senado estadounidense, Gamarra señaló que el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial, así como de la Embajada de Estados Unidos, principales donantes, fue muy limitado. En 2008, el BID envió un equipo encabezado por Rafael Pardo, exministro de Defensa de Colombia, para evaluar lo que se había hecho. Su informe fue sorpresivamente muy positivo, instando al organismo internacional a financiar otros de sus componentes, como los que tenían que ver con reformas al interior del Ministerio Público, aun cuando no se sabe con exactitud cuáles llegaron a financiarse con estos fondos.

A su vez, Gamarra adujo que la delicada situación en el Caribe en términos de criminalidad generalizada tuvo bastante que ver con este fracaso. Dijo que investigaciones hechas en 2007 confirmaban la presencia de organizaciones criminales transnacionales en suelo dominicano, dedicadas al tráfico ilícito de drogas hacia Estados Unidos y Europa. Es decir, República Dominicana ya no era solo un punto de trasbordo, era centro de operaciones ilícitas, teniendo esto gran impacto en el auge de la criminalidad. Se cumplió, al parecer, la profecía de convertirnos en centro de mando y control de la industria del tráfico de drogas en el Caribe.

Este hecho tan importante parece haber sido dejado de lado en el rediseño conceptual del Plan de seguridad democrática, al no dimensionarse en su justa medida el papel que deben cumplir ahora las autoridades competentes, lo que no solo implica pensar en capacitación especializada que permita comprender la complejidad del fenómeno, sino también en dotar de los recursos necesarios para una persecución efectiva. Dichos aspectos no podrán irse resolviendo sobre la marcha, como se pretende, pues son condición *sine qua non* para que cualquier plan de seguridad funcione bajo este contexto.

A modo de aclaración: no existe mucha información pública disponible acerca de los impactos de las políticas implementadas, ante la falta de estudios concretos, lo que ha dificultado el trabajo de análisis.

1. Antecedentes: Plan de seguridad democrática

1.1 El plan primigenio y sus programas

No es sino en 2005 cuando en República Dominicana se articulan una serie de políticas públicas dirigidas a disminuir los niveles de inseguridad ciudadana y reducir el crimen y la violencia bajo el llamado Plan de seguridad democrática (PSD). Para su diseño se partió de experiencias que ya venían siendo puestas en práctica en otros países de la región, amparadas en esa visión de la seguridad que sitúa al ser humano y a su entorno en lugar privilegiado, por encima de los intereses geopolíticos, lo cual no implica que lo último deje de ser importante.

La idea de *seguridad democrática* empezó a ponerse en práctica en Colombia, como la estrategia para hacer frente a las amenazas de los grupos armados insurgentes, favoreciendo un despliegue descomunal de las fuerzas del orden en el territorio y atrayendo a civiles a la lucha estatal en contra de la insurgencia. Las medidas en ese país incluyeron la creación de redes de cooperantes civiles, el ofrecimiento de recompensas a informantes clave, el estímulo a las deserciones dentro de los grupos armados, las negociaciones con las autodefensas y el aumento del presupuesto militar, por supuesto.

Es oportuno hacer referencia al hecho de que en 2008 salió a la luz pública internacional el escándalo de los llamados *falsos positivos*, las ejecuciones extrajudiciales de miles de civiles pobres llevadas a cabo por miembros del Ejército de Colombia, que los hacía pasar como guerrilleros muertos en combate, convirtiendo pronto a algunos de los aliados del plan en sus principales víctimas.

Salvadas las diferencias entre ambos contextos, el Plan de seguridad democrática puesto en marcha a partir de 2005 en República Dominicana asumía gran parte de la base filosófica del modelo colombiano, sobre todo respecto de dar, en principio, mayor participación ciudadana en

la gestión de los conflictos. El plan contó con dieciséis programas de bienestar social que incluían desde el fortalecimiento de instituciones fundamentales como la Policía Nacional hasta el mejoramiento de los servicios comunitarios con el objetivo de garantizar la estabilidad y la paz social en los barrios.

Los dieciséis programas fueron los siguientes:

1. Reforma y modernización de la Policía Nacional.
2. Barrio seguro.
3. Municipio seguro.
4. Villa de la seguridad ciudadana.
5. Red alimentaria.
6. Protección a víctimas de la violencia.
7. Prevención y seguridad.
8. Control de bebidas alcohólicas (Coba).
9. Control de armas de fuego (CAF).
10. Control y regulación de productos pirotécnicos (Cofa).
11. Asistencia en carretera.
12. *Call center* hacia el 911.
13. Programa migratorio de regularización de extranjeros.
14. Programa de naturalizaciones.
15. Mesa interinstitucional de coordinación y estrategias contra el microtráfico de drogas.
16. Ordenamiento del Cuerpo de Bomberos.

A continuación se examinan tres, por ser los más importantes en toda política de prevención y control de la violencia, y porque fueron a los que mayor atención se prestó en la fase de ejecución, a saber: el 1, de reforma de la Policía; el 2, Barrio seguro; y el 9, control de armas de fuego.

1.2. Resultados del Plan de seguridad democrática

Debe señalarse, para comenzar, que República Dominicana era, y sigue siendo, uno de los países de la región con mayores índices de conflictos sociales y, por ende, de criminalidad. Entre 2006 y 2011 hubo 32.407 muertes no naturales, de las cuales 13.649 correspondieron a homicidios, la primera causa de muerte (41,7%), seguida por los accidentes de tránsito (29,2%) (Brea y Cabral, 2013). En buena parte de estas muertes violentas las armas de fuego tuvieron una gran incidencia (tabla 1).

Datos de la Policía Nacional y de la Procuraduría General de la República confirman que la incidencia de las armas de fuego en la comisión de homicidios creció mucho en el país entre 1999 y 2011, al haber pasado de 49% a 63% de los homicidios: de quinientos veintiséis homicidios producidos con armas de fuego en 1999 a 1.573 en 2011. Los heridos de bala aumentaron mucho más: el año 2000 se registraron 2.634, que ascendieron a 6.074 en 2011. Al relacionarse en un estudio las variables *autorizaciones de armas de*

Tabla 1. Muertes violentas y muertes por arma de fuego, 2006-2013

AÑO	Población estimada	Muertes violentas	Tasa por 100.000 hab.	Muertes violentas por armas de fuego	Tasa por 100.000 hab.	% de muertes con armas de fuego
2006	9’359.706	2.199	23,49	1.481	15,82	67,3
2007	9’492.876	2.118	22,31	1.425	15,01	67,2
2008	9’625.207	2.422	25,16	1.692	17,57	69,8
2009	9’755.954	2.383	24,42	1.533	15,71	64,3
2010	9’884.371	2.472	25,00	1.618	16,36	65,4
2011	10’010.590	2.513	25,10	1.573	15,71	62,5
2012	10’135.105	2.258	22,27	1.450	14,30	64,2
2013	10’257.724	1.973	19,23	1.247	12,15	63,2

Fuente: cuadro propio. Datos de la Procuraduría General de la República y la ONE.

fuego y *heridos de bala*, se encontró un coeficiente de correlación lineal muy fuerte entre ellas (r= 0.89197307), con base en la cantidad de autorizaciones de armas concedidas por el Ministerio de Interior y Policía y la frecuencia de heridos de bala reportados por la Policía Nacional durante 2000-2011 (Brea y Cabral, 2013).

Fue precisamente desde mediados de ese periodo de tiempo, entre 2006 y 2011, cuando el programa Barrio seguro se implementó, siendo sus objetivos generales:

1. Propiciar la ruptura de la ausencia del estado en las comunidades excluidas, para crear en lo inmediato oportunidades para el ejercicio de los derechos ciudadanos y su incorporación en la estrategia nacional de desarrollo.
2. Crear confianza con la presencia sostenida de las instituciones del estado en las poblaciones excluidas y lograr de las comunidades su participación organizada.

Los subprogramas, ocho en total:

1. Financiando microempresarios de mi barrio.
2. Un techo para mi barrio.
3. Becas para mi barrio.
4. Centros de capacitación tecnológica y comunal.
5. Competidores de mi barrio.
6. Fiesta de mi barrio.
7. Bandas de música de mi barrio.
8. Los murales y pintores de mi barrio.

Entrando en materia, a fines del periodo, en 2010, de acuerdo con un documento del Ministerio de Interior y Policía los principales logros eran los siguientes:

- Financiamiento de 2.747 negocios.
- Capacitación a más de ciento cincuenta microempresarios/as en las áreas técnicas de administración y mercadeo.
- Entrega de noventa viviendas a distintas familias de los barrios dentro del programa, unos ciento tres en total.
- Mil doscientas setenta y siete becas otorgadas, la mayoría para la carrera de medicina.
- Construcción de cuarenta y dos centros tecnológicos, ubicados en el Distrito Nacional, la provincia Santo Domingo y Santiago.

La información con la que se cuenta en relación con los mecanismos de selección de los barrios y las familias beneficiadas es prácticamente nula, lo que da pie a pensar que estas políticas hubiesen podido ser utilizadas como instrumento de favoritismos políticos.

No obstante los logros resaltados por el gobierno, Barrio seguro ha sido una de las políticas de seguridad que más críticas ha suscitado, aun cuando como se advirtió no existen suficientes informes de evaluación de impactos y resultados.

Ahora bien, el Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo, por ejemplo, llevó a cabo un sondeo en aquel momento, en el que ponía en duda la eficacia del programa, sondeo realizado en los barrios La Ciénaga, Los Guandules, Guachupita y 27 de Febrero, con una muestra de cuatrocientas cincuenta personas, de las que apenas 27% reconocía la existencia de destacamentos policiales en el barrio; 14,25% manifestó que sí se habían hecho construcciones de escuelas; 25,39% percibió mejoramiento de los servicios básicos; y un ínfimo 4,68% se percató de la instalación de centros tecnológicos. En cambio, 89,3% sí constató mayor presencia militar. La evaluación señalaba, además, la disminución aparente de la tasa de homicidios y de la criminalidad, pero dejando por fuera los homicidios cometidos por los agentes del orden[1].

De acuerdo con la tabla 1, al año de haberse iniciado el programa la tasa de muertes violentas se mantenía por encima de los 22 por cada 100.000 habitantes, con un aumento de tres dígitos en 2008, que se mantuvo en el tiempo con muy ligeras variaciones, lo que muestra que,

ciertamente, el plan no tuvo el impacto esperado en la reducción de la violencia.

En la misma línea están los resultados de las encuestas de percepción de inseguridad. Según la de Latinobarómetro de 2012, contenida en su "Informe de seguridad ciudadana" de ese año, 27% de los dominicanos estaban en el nivel de victimización; 58% opinaba que vivir en el país era cada día más inseguro; 82% que la delincuencia había aumentado; 39% dijo sentir temor todo o casi todo el tiempo a ser víctima de un delito; y solo 9% calificaba como buena la seguridad ciudadana en el país.

El informe de 2007 *Crimen, violencia y desarrollo: tendencias, costos y opciones de políticas públicas en el Caribe*, de las Naciones Unidas y el Banco Mundial, afirmaba por su parte que las muertes y lesiones a consecuencia de la violencia juvenil constituían un importante problema de salud pública en República Dominicana, porque la representación de la juventud en las filas de víctimas y de perpetradores era desproporcionada. Según el reporte, en 2005 los homicidios de personas entre los once y treinta años de edad sumaron 46% del total de las muertes por esta causa. A lo cual habría que añadir los números correspondientes a las muertes y abusos policiales. Según estadísticas oficiales, de 2005 a 2010 murieron 2.138 presuntos delincuentes en el marco de los famosos intercambios de disparos.

Estos homicidios, tal y como señala el informe de Amnistía Internacional *Cállate si no quieres que te matemos* (2011), se clasifican de forma tal que se deja entrever cierto grado de justificación implícita: en 2006 se registraron como "muertos por Policía Nacional en desempeño de sus funciones"; en 2007 y 2008 se los llamó "acción legal"; y desde 2009 se los denominó "acción policial".

De acuerdo con este informe, el número de personas heridas por la policía también es muy elevado: las heridas causadas por la policía suponen un quinto de todas las ocasionadas cada año por acción violenta en el país. Decenas de estos casos de posibles torturas y ejecuciones extrajudiciales han salido a relucir en los medios, y son narrados en detalle en el informe del organismo internacional.

Uno de los principales pilares del Plan de seguridad democrática era, irónicamente, la reforma y modernización de la Policía Nacional, siendo el propósito que la institución incorporase técnicas modernas para *garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos en un régimen democrático*. Es más que obvio que ese objetivo urgente no se ha logrado.

A principios de 2011 se remitió un proyecto de ley orgánica de la Policía Nacional al poder legislativo, con la idea de reformar las estructuras autoritarias de la agencia del orden, proyecto que no había sido consensuado con los actores pertinentes ni con la sociedad civil. El principal conflicto que generó fue el hecho de violentar la misión constitucional del Ministerio Público en relación con la dirección funcional de la investigación, oponiéndose además a la creación de un cuerpo técnico de investigación adscrito a este último.

Respecto de las políticas de control de armas asumidas por el plan, este hubiese sido el aspecto con mayor impacto positivo, de no ser porque no incluyó uno de sus principales componentes: los planes de desarme.

El Ministerio de Interior y Policía, órgano regulador en la materia, se dio a la tarea de emitir una serie de resoluciones y directrices, como es el caso de la 02-06, de fecha 27 de julio de 2006 y la principal de ellas, con miras a consolidar, por esta vía, la legislación doméstica y los convenios internacionales en la materia.

La 02-06 está dividida en cuatro capítulos: el primero establece los nuevos requisitos para el porte y tenencia de armas; el segundo, los tipos de licencias y las tarifas; el tercero se refiere a la tipificación del tráfico ilícito; y el último, a la prohibición de la importación de armas de fuego para fines comerciales, establecida en el decreto 309-06, así como a los requisitos específicos que

deben cumplir quienes se dedican a comercializar con armas de fuego, piezas o fulminantes.

Ha de decirse que esta resolución y el decreto, no obstante lo acertado de sus disposiciones, devienen en inconstitucionales por el principio de reserva legal que obliga a que estas cuestiones solo puedan regularse mediante ley emanada del Congreso.

A pesar de la prohibición de importación, todavía vigente, se continuaron otorgando, al mismo ritmo, licencias de porte y tenencia de armas de fuego; imaginamos que hasta agotarse el amplio stock de las armerías, las que llevan ya ocho años vendiendo armas y municiones sin que se hayan importado más.

El Ministro reiteró recientemente, en julio de 2014, que a pesar del grave impacto de la violencia armada, el estado no tiene contemplada una política de desarme general de la población:

> Como política de estado no tenemos establecido eso, el régimen sigue tal cual; hay un plan de implementar un proyecto hacia el futuro, en base a un protocolo comenzando por el porte, categorizándolo de acuerdo a la peligrosidad, pero eso es a futuro, en estos momentos el presidente Danilo Medina no contempla bajo ningún concepto el desarme[2].

2. La nueva apuesta: el Plan de seguridad ciudadana

2.1. Bases conceptuales de la apuesta de Danilo Medina

En su discurso de toma de posesión de agosto de 2012, el presidente de República Dominicana, Danilo Medina Sánchez, dedicó buena parte a hacer referencia a lo que sería el Plan de seguridad ciudadana de su mandato. Gran parte de la intervención estuvo centrada en la necesidad de implementar la tan postergada reforma de la Policía Nacional, abordando luego otros puntos cruciales. De acuerdo con el mandatario:

En primer lugar, impulsaremos la reforma integral de la Policía Nacional, bajo el liderazgo del Ministerio de Interior y Policía. Quiero una nueva policía para nuestro país, una policía moderna, en la que se respeten el escalafón y el mérito.

Mejoraremos los salarios y los servicios de seguridad social a nuestros agentes, tal como les prometí durante la campaña. Les dotaremos de mejor equipamiento y transformaremos la academia, con formación continua y especializada que permita a nuestros cuerpos de policía dar una mejor respuesta a los ciudadanos.

Respaldaremos el recién creado Observatorio de Seguridad Ciudadana, como centro de recepción de información para construir un mapa de la criminalidad en el país, y asumir acciones preventivas.

Desarrollaremos el programa "Vivir tranquilo", para fortalecer los mecanismos de vigilancia policial en barrios de altos índices de conflictividad. Este programa será acompañado de iniciativas de desarrollo local específicas en materia de urbanismo, deporte, generación de empleos, asistencia social y educación, porque nuestro objetivo es hacer frente a la inseguridad desde un enfoque integral.

En los próximos meses estaremos anunciando al país los detalles del funcionamiento del sistema integral de emergencias 911, destinado a proteger y asistir de manera efectiva a la población en todo tipo de situaciones de emergencia, ya sea por actos criminales, problemas de salud, incendios u otras causas.

Crearemos una central que atienda de forma rápida y efectiva cualquier emergencia. Vamos a darle a la gente el servicio y la atención que merece y, de esa forma, lograremos restablecer la confianza en las instituciones públicas.

Estoy decidido a ponerle fin a la impunidad en nuestro país mediante la lucha decidida contra la criminalidad y la corrupción.

Respeto profundamente la autonomía del poder judicial, y desde ese respeto promoveré en todas las instancias la cultura de la

> legalidad y la transparencia. Vamos a fortalecer las capacidades del Ministerio Público en todo el territorio, tecnificando la investigación penal y la persecución del delito.

El plan estructurado fue dado a conocer unos meses después en acto público, luego de aparecer decenas de reseñas periodísticas que le auguraban éxitos. El rasgo más destacable era, sin duda, aun cuando más adelante nos referiremos de forma amplia a esto, el componente de militarización del espacio público mediante los patrullajes mixtos. Si bien es cierto que ahora se percibe una mayor presencia de los cuerpos de seguridad en las calles, lo que envía el mensaje de que el estado está asumiendo con cierto rigor el problema de la inseguridad, es bien sabido que, antes que propiciar un ambiente de mayor seguridad, otorgarle funciones preventivas a la milicia fomenta un clima de temeridad que aleja mucho más la posibilidad de afianzar los lazos de colaboración entre la ciudadanía y la policía. ¿Quién no le teme a un militar con un arma larga en cualquier espacio público?

Veamos entonces cuáles son las novedades del Plan de seguridad ciudadana actual, si se distingue en algo del anterior, o si, por el contrario, se trata del mismo intento fallido por recobrar ciertos niveles de paz social en la sociedad dominicana.

En el documento de presentación el Plan es definido como:

> un instrumento de gestión multisectorial que busca preservar la paz para el ejercicio de los derechos fundamentales, planteando una perspectiva más efectiva en la prevención y lucha contra la violencia y el delito, fortaleciendo la gobernabilidad democrática y los lazos de confianza que deben existir entre el estado y la ciudadanía.

Sus ejes principales, los que delimitan los problemas de seguridad ciudadana a abordarse, son los siguientes:

1. *Fortalecimiento de la capacidad institucional*: fortalecimiento del Consejo de Seguridad Ciudadana; creación del observatorio de seguridad ciudadana; reformas legislativas en el ámbito del sistema de justicia penal.
2. *Disuasión y atención de riesgos*: programa Vivir tranquilo, en reemplazo de Barrio seguro; sistema de atención 911; control de armas de fuego; y plan de seguridad vial.
3. *Resolución pacífica de conflictos interpersonales, comunitarios y familiares*: prevención de violencia intrafamiliar y de género, además de políticas de persecución penal.
4. *Fortalecimiento de la seguridad*: plan de contingencia para cuatro ciudades en distintas regiones, y fortalecimiento de la Policía Nacional.
5. *Políticas de persecución penal*: persecución de la criminalidad común y organizada; prevención del consumo de drogas; y fortalecimiento de la investigación técnico-forense.
6. *Atención, penalización y resocialización*: sistema penitenciario y atención a jóvenes infractores.

Uno de los asuntos que más preocupa es la cantidad de órganos e instancias que gestionan los problemas de seguridad, con muy bajos niveles de coordinación y propiciando más bien un desgobierno de la seguridad. Para el gobierno del sistema se persigue primero fortalecer las capacidades del Consejo de Seguridad Ciudadana, creado en 2006 por el decreto 319-06, buscándose que opere de conformidad con lo establecido en la ley orgánica del Ministerio de Interior y Policía, una ley que todavía no ha sido aprobada.

Es positivo que estas atribuciones estén claramente definidas en la ley, así como las formas de deliberación, rendición de cuentas e interrelación con los demás actores importantes del sistema. El modo de funcionamiento de lo que es la máxima instancia en materia de definición de las políticas públicas de seguridad ciudadana determinará su nivel de éxito. Otro órgano burocrático que solo sirva para dar curso a acciones contingentes ante determinados problemas graves asegura su fracaso.

El Consejo de Seguridad Ciudadana debe convertirse en ese espacio de reflexión, respaldado por un equipo de expertos en la materia, que identifique las causas y consecuencias a corto, mediano y largo plazo de la inseguridad, tanto objetiva como subjetiva, y sus impactos diferenciados. Su principal misión es facilitar un entorno para el debate objetivo e informado que permita luego poner en funcionamiento las políticas más adecuadas y acordes a la realidad institucional del país.

Una crítica bien fundada a quienes conforman el sistema de seguridad pública de República Dominicana es que no han podido ser exitosos porque carecen de las herramientas técnicas que les permitan comprender el complejo fenómeno de la criminalidad y la violencia, viéndose inclinados a tomar la vía del menor esfuerzo, camuflada en políticas de mano dura.

Las decisiones de política que genere este órgano de gobierno deben gozar de la legitimidad que solo puede provenir del análisis crítico y sesudo de los fenómenos, y para ello es necesario contar con la infraestructura adecuada.

Es justo por esta carencia que las decisiones más serias, como por ejemplo reformar leyes penales, se toman ante el solo clamor popular, sin estudios profundos ni conocimientos suficientes que confirmen qué prácticas deben ser modificadas.

En cuanto al programa estelar del plan, Vivir tranquilo, que sustituye a Barrio seguro, no parece mostrar nada novedoso respecto de su homólogo. Es curioso además que en el documento justificativo se señale que en el país nunca ha existido una estrategia nacional de promoción de una cultura de paz y que de ahí la necesidad de poner en práctica programas en ese sentido. ¿Acaso no era ese uno de los objetivos de Barrio seguro? De acuerdo con el documento, el objetivo del nuevo programa es: "lograr una intervención integral en comunidades geográficamente delimitadas, dentro de las cuales, por expresarse condiciones evidentes de vulnerabilidad y altos índices de conflictividad, se amerita de acciones especiales por parte del estado".

Se promueve, una vez más, el abordaje integral de las dinámicas que originan desigualdad y exclusión social. ¿Cómo? Por medio de los siguientes subprogramas o acciones concretas:

- Protección y desarrollo integral de la primera infancia "Quisqueya empieza contigo": estancias infantiles, espacios comunitarios y programas de base familiar.
- Promoción de puestos de trabajo dignos y de capacidades productivas de bienes y servicios: empleos formales mediante el fomento de pequeñas y medianas empresas, y fortalecimiento de la economía social y solidaria, incluyendo el desarrollo de asociaciones y cooperativas de producción y consumo.
- Gestión para la adquisición y reparación de viviendas, así como mejoramiento del saneamiento básico: acceso a agua mejorada, disposición sanitaria de excretas, recolección de residuos sólidos, control de contaminación ambiental, protección de cuencas de ríos, ornato en ambientes comunitarios.
- Habilitación de centros tecnológicos y comunales.
- Formación musical, literaria y deportiva.
- Gestión ante el Ministerio de Educación para la creación de proyectos integrales de cultura de paz.
- Promoción de las organizaciones de base social y de las redes solidarias.
- Capacitación de líderes comunitarios, trabajadores y estudiantes en resolución pacífica de conflictos y tolerancia orientada a la cultura de paz.
- Fortalecimiento de la coordinación entre los diversos órganos del gobierno central y municipal: consejos locales de desarrollo y otros instrumentos de planificación participativa previstos en el ordenamiento legal.

Estas acciones se dice que impactarán 17% del territorio nacional y llegarán a ciento veinticuatro comunidades, sin especificar a cuales.

Un elemento importante del plan es la necesidad de implementar, por vez primera, el sistema 911, con el propósito de alcanzar niveles de coordinación efectivos entre las autoridades a la hora de enfrentar situaciones críticas y puntuales. Se espera que este sistema de asistencia integral funcione en el contexto dominicano, donde generar y mantener lazos de colaboración entre el Ministerio Público y la policía ha sido muy difícil. En los países donde este tipo de sistema ha funcionado, la cooperación entre las instancias encargadas de responder a los problemas de seguridad pública ha sido, siempre, fuerte.

A solo pocos meses de entrar en funcionamiento, precedido de una apoteósica campaña publicitaria en los medios, el 911 parece que empieza a dar algunos frutos. El procurador general de la República manifestó que tras su puesta en ejecución en el Gran Santo Domingo habían sido arrestados setenta y dos hombres que ejercían violencia doméstica contra sus parejas o exparejas. Dijo:

> "Tenemos que destacar que el promedio mensual de casos de mujeres víctimas de violencia en la provincia Santo Domingo por lo general es entre 280 y 300, sin embargo en apenas cinco días de operaciones del 911 se han registrado 72 arrestos por esta causa"; además, que "el 911 viene a centralizar de forma efectiva todas las vías de denuncia y de demanda de asistencia por parte de la ciudadanía que amerite atención inmediata, por lo que el tiempo de marcar diferentes números ha quedado atrás; ahora contamos con un solo número para todas las respuestas lo que sin lugar a dudas hará posible alcanzar la meta del gobierno de que cada vez tengamos menos víctimas de violencia, hasta llegar a cero".

Todavía es muy pronto como para referirse a la efectividad del 911, por lo que más adelante deberán hacerse evaluaciones que midan y analicen la calidad de la respuesta dada.

Volviendo a las políticas de control de armas, a pesar de que se contemplan iniciativas interesantes de control y prevención de la violencia armada, las mayores trabas se encuentran en su ejecución. Las políticas planteadas en este ámbito son las siguientes:

- Implementación del Sistema Nacional de Armas (Sisna).
- Modificación de la ley 36 sobre porte y tenencia de armas.
- Operativos para la detección y destrucción de armas ilegales.
- Programa de motivación de desarme dirigido a la población civil.

El laboratorio balístico y biométrico del Sisna funciona, a medias, desde octubre de 2013, y tiene ahora a su cargo la emisión de la nueva licencia de porte o tenencia. El proceso de registro de las huellas balísticas y biométricas de los portadores sigue en marcha, lo que permitirá identificar a los autores de hechos delictivos y a las armas con las que se hayan cometido, facilitando las labores de investigación y persecución que lleva a cabo el Ministerio Público.

Este sistema incorpora las licencias inteligentes, que contienen informaciones generales de identidad, incluyendo huella dactilar, así como todos los datos del arma, de la que se dice podrá ser escaneada a través de teléfonos inteligentes, poseyendo un código único tipo QR para almacenar información.

El Ministerio de Interior y Policía otorgó una amnistía a todos los poseedores de armas de fuego con licencias vencidas, estimándose en cerca de diez mil las armas. De acuerdo con los medios, una de las principales quejas de los dueños es el alto costo del proceso de renovación, que deben asumir los portadores bajo este nuevo sistema: obtener el nuevo carné ronda los US$75, lo que ha motivado, de acuerdo con los mismos medios, que muchos prefieran comprar escopetas u otras armas largas a las que no se les aplica la prueba balística. Gran dilema.

Se calcula que la instalación completa del laboratorio de pruebas de balística y biométricas requiere de una inversión gradual de cerca de US$20 millones, durante un periodo de tres años.

Otro aspecto preocupante es el del procedimiento de selección de la empresa contratista que opera las pruebas, que de acuerdo con la ley, por el monto envuelto, debe ser elegida por licitación pública, y sobre lo cual no se ha dado a conocer información alguna.

Todas estas medidas, sin embargo, no cuentan con un marco jurídico adecuado que les sirva de soporte y permita lograr resultados tangibles. La ley de control de armas actual, ley 36, data de 1965, y fue promulgada en el marco de una situación especial de posguerra con el fin de controlar las armas de fuego y municiones en manos de los excombatientes, siendo actualmente un instrumento obsoleto que no contribuye a disminuir los altos índices de violencia interpersonal de la sociedad dominicana del siglo veintiuno.

Existe un proyecto de ley en el Congreso, reintroducido varias veces y ampliamente discutido por los sectores interesados, que no ha podido ser aprobado por oposición de los lobistas de armas y por celos institucionales por quién debe tener el control de qué. Dicho proyecto toma como base la ley marco del Parlamento Latinoamericano de armas de fuego, municiones y materiales relacionados del 2008, cuyos elementos fundamentales son[3]:

- Fija como objetivo la prevención y reducción de la violencia con armas de fuego y sus consecuencias letales, mediante el control de las armas que se permitan usar y políticas de desarme.
- Se sustenta en un amplio catálogo de principios, facilitando la aplicación por parte de las autoridades competentes. El principio de prohibición, por ejemplo, es un eje fundamental, ya que determina que todos los objetos cuyo uso no esté expresamente permitido estarán prohibidos.
- Dispone la necesidad de cumplir con un conjunto de requisitos comunes que constituyan un estándar básico para desarrollar cualquier actividad con armas de fuego y municiones.
- Basa la regulación de las actividades en un sistema de licencias, tomando en cuenta el tipo de actividad, el material que se empleará y la persona autorizada para desarrollarla.
- Propone un enfoque integral, regulando, mediante la autorización o la prohibición, todas las actividades que se puedan desarrollar con o en relación con las armas de fuego, municiones y materiales relacionados: desde la compra de la maquinaria y partes fundamentales para fabricarlas, hasta su eliminación física y el registro de su destrucción definitiva, pasando por las transferencias internacionales, el almacenaje y transporte, el comercio doméstico, el uso en sus diferentes expresiones.
- Establece una regulación detallada de las maneras en que se puede disponer de las armas de fuego, al discriminar entre los usos a efectos de controlar que se empleen para lo que fue pensado al otorgar la licencia.
- Se acentúa el papel del estado mediante una "autoridad de aplicación", vehículo de control dotado de amplias funciones, facultades y recursos para permitirle ejercer bien su labor: otorgar licencias, registrar objetos, sujetos y actividades, fiscalizar el cumplimiento de la ley, etcétera.
- Contiene amplias facultades de fiscalización parlamentaria respecto de la fabricación, transferencias internacionales, comercio doméstico y destrucción, no solo con la intención de aumentar el control parlamentario en la materia, sino también para facilitar la cogestión parlamentaria de la seguridad pública, vital para el éxito de las campañas de recolección.
- Hace transversal una política de reducción de las armas de fuego mediante disposiciones y conceptos sobre destrucción, con la

idea de introducir mecanismos permanentes de retirada de armas cuyo uso no esté justificado: decomiso, reducción de excedentes y recolección o entrega voluntaria.

Los demás puntos del plan están centrados en la promoción de políticas sobre resolución pacífica de conflictos, en la reforma policial y en el fortalecimiento de la investigación forense y del sistema penitenciario.

Crea, asimismo, un plan de contingencia para fortalecer la seguridad ciudadana en el Distrito Nacional y cuatro provincias más, en las que se registran cerca de 65% de los actos criminales. El objetivo es "instituir un modelo integrador que continúe haciendo eficiente la labor policial, con el propósito de reducir los índices de criminalidad y continuar disminuyendo las condiciones de inseguridad". Un plan de contingencia, como su nombre lo indica, se concibe para ser desplegado ante eventos de riesgo que puedan presentarse en determinadas circunstancias, no como una estrategia a mediano y largo plazo con miras a transformar una cultura arraigada de abusos y violencia. Mayores recursos en el estado actual de cosas generarán más descontrol y fuentes de corrupción.

Respecto del componente de resolución pacífica de conflictos y cultura de paz, lo ideal es que sea transversal a todo el plan, siendo la escuela el espacio natural para fomentar esta nueva mirada de las relaciones interpersonales. Es por ello que en la mayoría de los proyectos de prevención de violencia cumple un papel preponderante, junto a la familia y la comunidad.

El Pacto nacional por la educación de calidad, firmado recientemente, es una oportunidad excelente para vincular estas ideas de prevención desde el ámbito escolar al plan de seguridad ciudadana.

Finalmente, un último aspecto que no debe obviarse es el enfoque represivo de la política antidrogas, nada nuevo en los modelos latinoamericanos, no obstante la tendencia de algunos países a la despenalización del consumo. El plan incentiva la persecución agresiva del micro traficante y del consumidor, amparado en un marco legal populista para el que lo importante son las cantidades y no las conductas.

No es de extrañar entonces que las cárceles de República Dominicana estén abarrotadas de consumidores y pequeños traficantes, y que la mayoría de los jerarcas del crimen organizado gocen de libertad. Definir e implementar políticas de persecución penal estratégica para estos delitos, que de acuerdo con las estadísticas parecen ser los principales, es una tarea pendiente del Ministerio Público y demás cuerpos de investigación, políticas que tomen en cuenta las buenas prácticas de países con realidades similares. Una de ellas, sin duda, son los tribunales de tratamiento de drogas (Drug Courts), modelo que se encuentra en fase de implantación en el Distrito Nacional.

En definitiva, el plan adolece de algunas debilidades importantes que hacen imposible alcanzar la meta de mejorar la situación de inseguridad imperante, convirtiéndose en una propuesta más sin vocación de transformaciones reales, y cuyas debilidades son analizadas a continuación.

3. Las debilidades, a modo de conclusión

- *No contempla los tiempos de duración de las acciones ni formas de evaluación*. Toda política pública que pretenda ser transparente debe fijarse un tiempo concreto de duración e incluir indicadores precisos para evaluar su impacto. La fase de evaluación se refiere al proceso de determinar hasta qué punto la política ha logrado alcanzar los objetivos y metas propuestos, por medio de distintos métodos. Por tanto, es el medio para obtener retroalimentación y mejorar así aspectos de la ejecución. En la medida en que las acciones no sean explícitas, como en el caso en cuestión, es mucho más difícil evaluarlas. Aun cuando medir el impacto, en el caso de una evaluación de impacto en un ámbito de

realidad compleja no es fácil, siendo necesario contar con marcos conceptuales apropiados y diseños de investigación inteligentes, así como con un equipo responsable y capacitado, lo cierto es que cuando se trata del dinero público no puede darse cabida a la improvisación ni a los datos ocultos.

- *No prioriza el problema de la corrupción policial*. La población dominicana tiene una percepción muy alta de corrupción en la Policía Nacional. De acuerdo con el Barómetro de las Américas 2010 (Encuesta Lapop), 59,2% de los encuestados pensaba que la policía estaba implicada en actos delictivos, mientras que solo 29,6% afirmaba que protegía a la ciudadanía (Amnistía Internacional, 2011). En una de sus visitas para la redacción del informe sobre abuso policial, un grupo de residentes de barrios de la capital dominicana contaron a Amnistía Internacional que muchos delincuentes pagaban "cuotas" a la policía para evitar ser detenidos y seguir con sus actividades ilegales. El informe señala que en un estudio realizado en 2008 sobre juventud y delincuencia en el barrio Guaricanos, quedó confirmado que esta institución y la Dirección Nacional de Control de Drogas toleraban o eran cómplices en el establecimiento de puntos de venta de drogas. Las famosas redadas son el mecanismo utilizado por los cuerpos del orden para ejercer la extorsión, en operativos a todas luces ilegales. Como establece la organización internacional, esto explica la férrea resistencia a que el Ministerio Público dirija la investigación penal. El propio presidente de la República ha aceptado que la policía se ha visto envuelta en diversos casos de tráfico de drogas y otros delitos. Preocupante es que la mayoría de estos casos de corrupción sean investigados por la Dirección de Asuntos Internos y no por la Procuraduría Fiscal correspondiente.
- *No adopta el análisis de la perspectiva de género*. Históricamente, la generación del espacio público ha estado marcada por múltiples desigualdades, sobre todo por las relacionadas con el género. De ahí la importancia de adoptar la perspectiva de género en las dinámicas de construcción de los espacios públicos y de las políticas públicas de seguridad ciudadana. Esta transversalidad implica la promoción de cambios culturales respecto de la democratización del territorio, persiguiendo que se asuma que la participación en condiciones de igualdad es esencial para la democracia. Una política de seguridad que no tome en cuenta estas diferenciaciones, los impactos específicos de la inseguridad en la vida de las mujeres, incluyendo el ámbito privado, no podrá ser considerada una política pública efectiva. No se trata de promover desequilibrios, sino de generar las condiciones necesarias en las ciudades y comunidades para la participación plena y equitativa de ambos sexos.
- *No incluye a los gobiernos locales en la solución de los problemas*. Los delitos tienen particularidades locales, es decir son manifestación de complejidades que tienen que ver con un espacio físico y un entorno, por lo que su prevención debe ser abordada, sobre todo, desde los gobiernos locales. A pesar de que las leyes le reconocen responsabilidades específicas a los ayuntamientos en la gestión de los problemas de seguridad, este sigue siendo uno de los principales retos para el estado dominicano, pues las autoridades municipales no se sienten obligadas con el combate de la criminalidad en sus territorios, aun cuando las comunidades demandan acciones concretas en ese sentido. Una obligación impostergable es exigir la elaboración de planes locales de seguridad ciudadana, así como la puesta en marcha de consejos municipales de seguridad con la participación de la población, con el objetivo de que se constituyan en instancias preventivas ante el fenómeno delictivo.
- *No aborda una estrategia comunicacional para su difusión*. Este plan fue concebido por un grupo de técnicos del gobierno do-

minicano y no fue consensuado ni difundido más allá del día de la presentación del mismo. Salvo para el caso de algunas de las acciones incluidas en él, como la implementación del sistema 911, no se pensó en una estrategia integral de difusión que le permitiera a la población conocer el alcance y las formas de intervención de esta política. Es más, pudiera sostenerse que los residentes de los barrios intervenidos no tienen idea alguna de por qué hay una mayor presencia policial en sus calles. Al tratarse de una de las políticas públicas más delicadas por su incidencia en la vida de los individuos, mucho más tomando en cuenta su enfoque autoritario, se tiene la obligación, antes que nada, de consensuarla ampliamente, y de proponer luego una estrategia comunicacional que genere la confianza y el nivel de colaboración necesarios para el éxito esperado.

- *No da cabida a las organizaciones de la sociedad civil*. Las organizaciones de la sociedad civil vinculadas a estos asuntos, si bien no son abundantes, poseen una trayectoria y una experiencia acumuladas que pueden ser muy útiles a la hora de acompañar iniciativas de intervención comunitaria como las que plantea el Plan de seguridad ciudadana. Al mismo tiempo, conocen de cerca las necesidades y características de las comunidades, porque han desarrollado un importante trabajo de base. Es una gran pena no haber aprovechado este plus en procura de enriquecer las propuestas del plan, lo que hubiese contribuido además a democratizar la gestión de uno de los problemas que más afecta a la sociedad en su conjunto.
- *No fortalece la capacidad para producir, gestionar y analizar información criminal*. El principal problema que enfrentan las autoridades encargadas de la investigación y persecución de los delitos es que no cuentan con información estadística fiable y oportuna para el análisis criminal, para llevar a cabo estudios con cierto nivel de profundidad con miras a obtener el perfil psicosocial de la criminalidad, de la reincidencia, datos sobre el *modus operandi*, entre otros aspectos clave, y así focalizar las acciones de prevención y persecución. La policía, por un lado, y el Ministerio Público, por otro, mantienen registros de información estadística que no se cruza ni analiza desde un enfoque de inteligencia criminal. Debe prestarse la misma atención a los indicadores utilizados para captar la información, y homogeneizarlos de acuerdo con las buenas prácticas regionales.
- *Contribuye a fomentar la llamada "industria del miedo" por medio de la militarización del espacio público*. Conformar patrullas mixtas de policías y militares para las labores de prevención en los barrios no es una señal positiva. A pesar de que en una de sus declaraciones públicas al respecto el vocero de la Policía Nacional señalaba que los militares que patrullaban las calles habían sido debidamente capacitados, esa no es su función natural. Esto, por supuesto, tiene un impacto en el imaginario colectivo, acrecentándose la sensación de riesgo de ser víctima de la criminalidad. Lo que parece primar no es más que una concepción de la seguridad fundamentada en la represión y la mano dura, que no tiene vocación de hacer frente a las causas y consecuencias reales de la violencia. Es, en definitiva, una acción desacertada que debilitará mucho más la imagen y la confianza del policía de cara a la sociedad.

Documentos consultados

Amnistía Internacional. 2011. *Cállate si no quieres que te matemos. Violaciones de derechos humanos cometidas por la policía en República Dominicana.* Amnistía Internacional. Madrid.

Artiles, L. 2009. "Seguridad ciudadana en la República Dominicana: desafíos y propuestas de política". Serie *Texto de discusión*. 18. Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo-

Unidad Asesora de Análisis Económico y Social. Santo Domingo.

Brea, M. y E. Cabral 2014. "Conociendo la criminalidad dominicana. Violencia delincuencial y de la conflictividad social-personal". *Revista Psicología Científica*. 16.

Inoa, O. 2010. *Armas de fuego en República Dominicana: impacto social y análisis jurídico*. Argos. Santo Domingo.

"Insumos para la elaboración de la Estrategia nacional de desarrollo. Documento temático sobre seguridad ciudadana presentado por Meepyd/Conare para discusión". Inédito.

Ministerio de Interior y Policía. 2013. "Plan de seguridad ciudadana". Santo Domingo. Inédito.

----------. 2005. "Plan de seguridad democrática". Santo Domingo.

Testimonio de Eduardo Gamarra ante Comité de Relaciones Exteriores del Congreso de los Estados Unidos. http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Eduardo_Gamarra_testimony.pdf. Consultado el 11 de agosto de 2014.

Notas

1 http://www.listindiario.com.do/la-republica/2008/1/24/45456/Segun-sondeo-Barrio-Seguro-no-ha-disminuido-criminalidad-en-sectores. Consultado el 12 de mayo de 2014.

2 http://proceso.com.do/generales/25001-fadul-declara-que-presidente-medina-no-tiene-contemplado-ahora-desarmar-a-la-poblacion.html. Consultado el 11 de agosto de 2014.

3 Borrador original del proyecto de ley propuesto al Parlamento Latinoamericano, documento disponible en http://www.comunidadesegura.org/files/active/0/Proyecto%20Ley%20Marco%20Armas%20Parlatino.pdf

Partidización de la defensa y de la seguridad en Venezuela

Francine Jácome

> Artículo 328. La Fuerza Armada Nacional constituye una institución esencialmente profesional, sin militancia política, organizada por el estado (…). En el cumplimiento de sus funciones, está al servicio exclusivo de la nación y en ningún caso al de persona o parcialidad política alguna (…).
>
> Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999.

Introducción

Algunos analistas estiman que durante 2014 el deterioro de la profesionalización de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (Fanb) ha sido aún mayor, y que existen indicadores claros sobre la profundización de su autonomía frente al control civil, así como el incremento en su partidización. En el campo de la seguridad ciudadana ha habido un proceso similar, especialmente en relación con la que se considera la política pública estratégica del gobierno en esta área, la Gran Misión a Toda Vida Venezuela (GMATVV), cuyo funcionamiento durante este año mostró una gran presencia militar, así como una asociación institucional con instancias del partido de gobierno, el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV).

Respecto a las relaciones cívico-militares, existen diferentes lecturas que pueden resumirse en dos perspectivas: la que mantiene la necesidad de una separación muy clara entre los ámbitos de defensa y de seguridad, entre cuyos principales objetivos está el desarrollo de un control civil sobre el sector defensa. Una perspectiva claramente asociada a las consecuencias de las doctrinas de seguridad nacional que se desarrollaron en países del Cono Sur y de América Central y que condujeron a la instauración de dictaduras militares tradicionales y a la violación sistemática de los derechos humanos.

La segunda perspectiva está asociada a regímenes que se han desarrollado dentro del marco de los diversos proyectos llamados socialistas. Uno de sus puntos centrales ha sido el integrar a los civiles en la defensa de la nación y de un determinado proyecto político, la "revolución". Desde hace poco más de quince años, los gobiernos venezolanos han transitado hacia la instauración de esta segunda perspectiva. En función de ello, han sido crecientes la participación de los militares en diferentes ámbitos gubernamentales y sociales y la militarización de la sociedad.

En 2013 había advertido (Jácome, 2013) que con el fallecimiento del presidente Hugo Chávez (1999-2000, 2000-2006, 2006-2012, enero-marzo 2013), la era del llamado "chavismo sin Chávez" parecía depender cada vez más del sector castrense para garantizar la gobernabilidad. Seña-

lé también que su actuación podía significar el tránsito de una gobernabilidad "híbrida" a una "autoritaria". Un año después, el desarrollo de los acontecimientos parece corroborar esta tendencia. La Fanb sigue teniendo una presencia cada vez mayor en los ámbitos políticos y civiles, inclusive en lo relativo a la seguridad ciudadana.

El análisis sobre la situación de defensa y seguridad en Venezuela debe incluir los acontecimientos que se produjeron fundamentalmente entre febrero y mayo de 2014. Manifestaciones tanto pacíficas como violentas, en las que la Policía Nacional Bolivariana (PNB), la Guardia Nacional Bolivariana (GNB) y su componente la Guardia del Pueblo, así como, en menor medida, el Ejército, acompañados por grupos progobierno armados ("colectivos"), desempeñaron un papel importante.

La ONG defensora de los derechos humanos Provea (Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos), puntualizó en abril (Nederr y Morales, 2014) que durante ese periodo de protestas el gobierno del presidente Nicolás Maduro (2013-) había superado en 485% la represión ejercida durante 2009 por el presidente Chávez, cuando se registró el mayor número de actos represivos de los últimos quince años. Pese a que en abril el jefe del Comando Estratégico Operacional de la Fanb anunció (*El Universal*, 2014b) que noventa y siete militares habían sido acusados por malos tratos, la ONG Foro Penal denunciaba (Morales y Von Bergen, 2014) que a finales de ese mes 94,7% de los acusados de violaciones de derechos humanos seguían sin ser detenidos.

El Observatorio Venezolano de Conflictividad Social (OVCS, 2014) sostuvo que durante el primer semestre de 2014 se realizaron 6.329 protestas en todo el país, con un promedio de treinta y cinco por día, un aumento de 278% en comparación con el año anterior. Estos resultados indican que 2014 será un año récord en el número de protestas en los últimos diez años.

Este ciclo se inició por las exigencias del derecho a la seguridad y el rechazo de los índices de criminalidad y violencia en varias universidades del país. Posteriormente fueron incorporándose otros asuntos y actores. Las manifestaciones exigían el respeto a los derechos humanos y a la libertad de expresión, y criticaban las políticas del gobierno, especialmente en el área económica. Al movimiento estudiantil se incorporaron vecinos y otros sectores sociales. En algunos casos, las protestas pacíficas fueron acompañadas también por el cierre de vías y calles.

Según el Ministerio Público (OVCS, 2014), hasta junio había 3.306 manifestantes detenidos, novecientos setenta y tres heridos y cuarenta y dos fallecidos. A estas cifras oficiales se añade la militarización de varias ciudades como forma de control del descontento, y lo que varias ONG (Provea, Foro Penal, Foro por la Vida, OVCS) consideran como un uso desproporcionado y excesivo de la fuerza, especialmente por parte de la Guardia y la Policía Nacional bolivarianas. Las organizaciones sostienen que se desarrollaron prácticas no democráticas de control del orden público, que estuvieron acompañadas y coordinadas por las acciones de grupos armados progobierno[1]. Desde el gobierno, por su parte, se sostuvo que todas las protestas tenían un objetivo insurreccional y desestabilizador.

Como respuesta a estos acontecimientos, promovida desde la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), con especial participación de los cancilleres de Brasil, Colombia y Ecuador, como mediadores, y también del Nuncio Apostólico, hubo reuniones públicas y privadas entre dirigentes de la Mesa de la Unidad Democrática (MUD) y el gobierno, con el fin de establecer un diálogo que permitiera evitar más violencia. Este diálogo comenzó el 10 de abril, pero a mediados de mayo, al no cumplirse con exigencias de la MUD[2], se dio por "congelado". Pese a la insistencia en su reanudación por parte de sectores independientes, del nuevo secretario general de la Unasur (Unión de Naciones Suramericanas) y de algunos dirigentes de la oposición, hasta finales de octubre no se había reanudado.

El objetivo de este texto es mostrar el incremento de esta actuación de la Fanb, asociada públicamente al proyecto político del PSUV y del gobierno nacional. Asimismo, constatar una serie de normativas, incluso de otros poderes del estado, que han justificado y reforzado esta partidización de la defensa y de la seguridad ciudadana. En función de ello, se examinarán dos asuntos centrales: la partidización de los militares y la continua militarización de la sociedad; y la política de seguridad ciudadana desarrollada desde 2013, que tiene un fuerte componente militar y que ha incorporado también la partidización del sector.

1. La ampliación del papel político de la Fanb

Durante 2014, el presidente Maduro decidió ratificar a los altos mandos que habían sido ascendidos por el presidente Chávez en 2012. De esta forma, continuaron en sus cargos tanto la hoy exministra de Defensa como el jefe del Comando Estratégico Operacional, los dos cargos más importantes en el sector defensa, el primero de carácter administrativo y el segundo operacional.

El 24 de octubre, el presidente hizo cambios en puestos clave del sector defensa y seguridad. El que hasta esa fecha se desempeñara como ministro de Relaciones Interiores, Justicia y Paz fue removido, y en su lugar fue nombrada la hasta entonces ministra de Defensa, quien no tiene experiencia previa en el área de seguridad ciudadana. La ministra fue sustituida por el jefe del Comando Estratégico Operacional de la Fanb, quien en ese momento mantuvo también su jefatura en esta instancia operacional del sector castrense. Desde su creación, es la primera vez que un mismo oficial ocupa tanto el puesto administrativo del ministerio como el operativo del Comando Estratégico Operacional de la Fanb.

En contraposición al artículo 328 de la Constitución de 1999, en 2014 se incrementó la participación de los militares en el gobierno, su discurso abiertamente partidista y, por tanto, su desprofesionalización. Con el apoyo de otras instituciones del estado se estableció un marco legal que permite una asociación directa entre la Fanb y el partido de gobierno. En función de ello, se discutirán dos indicadores fundamentales: 1) la mayor presencia del sector castrense en el gobierno nacional; y 2) una serie de decisiones legales e institucionales que le permiten a la Fanb asumir una mayor papel como actor político, así como la ampliación de la militarización de la sociedad.

1.1 Mayor presencia en el gobierno nacional

Militares activos y retirados ocupan cada vez más cargos gubernamentales, especialmente en el sector económico, el más importante en el presente. El presidente Maduro recurrió fundamentalmente a oficiales que fueron promovidos en 2012 por el presidente Chávez para que ocuparan puestos clave dentro de la Fanb y en el gobierno. Según Sofía Nederr (2014a), en 2012 Chávez ascendió a ciento cuarenta y siete generales y almirantes, y de cuarenta y dos oficiales del Ejército que fueron ascendidos a generales ese año, treinta y seis fueron compañeros de promoción del presidente. En 2014 ocuparon posiciones en componentes militares y, también, en la administración pública, como el Instituto de Seguros Sociales, la Siderúrgica del Orinoco (Sidor) y la Oficina Nacional Antidrogas.

De igual manera, militares activos desempeñan un papel cada vez más destacado en áreas del sector económico, en un momento en el cual el país atraviesa una crisis económica. Son los casos del ministro de Finanzas, de la recientemente creada Corporación Venezolana de Comercio Exterior, que centraliza las importaciones del estado, así como de la Corporación Venezolana de Guyana, que controla la industria del hierro y el aluminio.

Esta política de ascensos está generando una distorsión dentro de la Fanb, pues se ascienden muchos más oficiales de los requeridos en las instancias castrenses, considerándose que ac-

tualmente se necesitarían alrededor de treinta altos oficiales. No obstante, en 2012 había ciento cuarenta y siete generales y almirantes, en 2013 ciento ochenta y nueve y en 2014 son doscientos veintinueve (Nederr, 2014a), lo cual ha llevado a que por la ausencia de puestos en la estructura castrense sean incluidos en la administración pública. Esta política tiene un costo importante dentro de la Fanb, pues ya en el Índice de defensa preparado por Transparencia Internacional en 2013 (www.defenceindex.org) se había advertido sobre la vulnerabilidad a actos de corrupción en el Ministerio de Defensa, así como en todo el sector. En 2015 será publicada la segunda edición de dicho Índice, en el que no se espera que Venezuela supere la banda "E", de países con alta vulnerabilidad.

La presencia militar no se restringió al poder ejecutivo: por primera vez en la historia del país, un militar activo, el jefe del Comando Estratégico Operacional de la Fanb, fue el orador de orden en la Asamblea Nacional en su sesión del 5 de julio para conmemorar la firma del Acta de independencia. En una fecha que se ha considerado como civilista, en su discurso el oficial reiteró el apoyo de los militares al proyecto político del gobierno y del oficialismo.

Es importante notar también que en el presupuesto nacional de 2014 (Transparencia Venezuela, 2014a) los costos del sector defensa continuaron siendo privilegiados. Así, los recursos asignados al Ministerio de Defensa superaron más de diez veces a los de seguridad interna y orden público, y más de cinco a los destinados a administración de justicia. Igual que en años anteriores, cabe destacar que esta información corresponde al presupuesto nacional oficial aprobado por la Asamblea Nacional, y no incluye los créditos adicionales que se aprueban en el transcurso del año, como tampoco los gastos destinados al equipamiento y compra de armamento que se realizan por medio de fondos especiales, cuya información no es pública. En este sentido, continúa existiendo opacidad respecto a los verdaderos gastos militares.

1.2. La Fanb "chavista" y "socialista" y la ampliación de la militarización de la sociedad

En gran medida como resultado de la creciente conflictividad social y política que confrontó el gobierno del presidente Maduro, se tomaron una serie de decisiones legales e institucionales que profundizaron la partidización de la Fanb así como la militarización de la sociedad. Entre las más importantes se destacan las siguientes.

1.2.1. Decisión de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia

Contraviniendo el artículo 328 de la Constitución de 1999, en 2014 se profundizó el discurso público de los altos mandos respecto al carácter "chavista" y "socialista" de la Fanb. De igual forma, se enfatizó su deber de obediencia al legado del presidente Chávez, llamado el "líder supremo".

En función de ello, un grupo de militares retirados interpuso una solicitud ante el Tribunal Supremo de Justicia, argumentando que declaraciones tanto de la para entonces ministra de Defensa como de altos oficiales violaban la Constitución. La respuesta de la Sala Constitucional, en su sentencia 651 del 11 de junio de 2014, abrió el camino para que militares activos puedan participar en actos proselitistas. Su decisión incluyó la afirmación que "la participación de los integrantes de la Fanb en actos con fines políticos del PSUV no constituye un menoscabo de su profesionalidad, sino un baluarte de participación democrática y protagónica".

En este sentido, la decisión del Tribunal Supremo de Justicia permitió una vinculación directa entre la Fanb y el PSUV, lo cual significa, en la práctica, que un grupo de venezolanos pueden respaldar su posición política portando las armas del estado, en lo que constituye una decisión que tiene como finalidad "legalizar" al chavismo como corriente política en el seno de la Fanb. Una interrogante importante es si los

miembros de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia midieron las consecuencias que su decisión pueda tener a corto y mediano plazo. En principio tuvo la finalidad de convalidar la participación política castrense en el gobierno y en el proyecto oficialista. Sin embargo, significa también que, en el futuro, será legal que militares activos manifiesten su apoyo a proyectos políticos distintos al oficialismo.

1.2.2. Ley de registro y alistamiento para la defensa integral de la nación

Contraviniendo también la Constitución de 1999, que establece el servicio militar voluntario, la mayoría oficialista de la Asamblea Nacional aprobó esta ley, publicada en la *Gaceta Oficial* 40.440 del 25 de junio de 2014, que obliga al registro militar no solo de toda la ciudadanía entre dieciocho y sesenta años, sino también de toda organización e institución pública y privada. En función de ella, deben registrarse bajo la jurisdicción castrense para la "Defensa integral de la nación". Una vez finalizado el registro, los militares decidirán quiénes van: 1) al servicio militar; 2) a la reserva; y 3) los "no elegibles", que prestarán servicio civil gestionado por los militares.

Este instrumento legal ha sido rechazado por organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos, considerando que la sociedad se está convirtiendo en un cuartel. La ley establece, por ejemplo, que muchos trámites personales, entre ellos obtener o renovar la licencia de conducir y obtener un título universitario, solo podrán hacerse si se presentan los recaudos de este registro militar.

Organizaciones de defensa de los derechos humanos como Provea han puntualizado (Nederr, 2014c) que esta nueva normativa no contempla que ante la no presentación para el servicio militar se pueda optar libremente por el servicio civil o ejercer el derecho a la libertad de conciencia que está estipulado en el artículo 61 de la Constitución de 1999.

1.2.3 Creación de las Brigadas Especiales contra las Actuaciones de Grupos Generadores de Violencia (BEGV)

Anunciada en la *Gaceta Oficial* 40.444, decreto 1.014 del 25 de junio de 2014, su objetivo es "coordinar, evaluar, organizar, dirigir, ejecutar y recabar información y acciones provenientes de todos los órganos de seguridad ciudadana e inteligencia del estado y otras entidades públicas y privadas, para neutralizar y controlar las actuaciones de grupos generadores de violencia". Son grupos de inteligencia que serán creados por el Ministerio de Relaciones Interiores, Justicia y Paz, cuya actuación estará por encima de todos los entes de inteligencia ya existentes.

Entre sus principales contenidos está la ampliación del plan Patria segura (2013), que incluye mayor participación de componentes militares en seguridad pública. Se guía por el Plan de la patria 2013-2019, la propuesta electoral del presidente Chávez en 2012. De igual forma, permitirá clasificar o decidir sobre divulgación limitada de información pública. En la práctica, se convierte en un ente de vigilancia ciudadana masiva, que puede llegar a actuar como una policía política, con competencias por encima de los actuales órganos de seguridad.

A finales de octubre de 2014 no se había anunciado oficialmente su composición, pero existe el temor de que incluirá no solo a grupos armados civiles prooficialistas, los "colectivos", sino también a miembros de la fuerza armada.

Nuevamente, como en los casos anteriores, organizaciones de defensa de los derechos humanos, como Provea, denunciaron que estas brigadas pueden ser utilizadas para reprimir la disidencia y que en sus acciones violen los derechos humanos (*El Universal*, 2014a). En su contenido se utiliza una definición genérica de "grupos desestabilizadores", que puede conducir a una discrecionalidad y a la utilización política de esta figura. Un antecedente significativo es la utilización de la figura del "patriota cooperante" (anónimo) en casos de denuncias y juicios contra manifestantes a partir de febrero de 2014.

1.2.4. Creación de la Fuerza de Choque

Su creación fue formalizada en la *Gaceta Oficia*l 40.502 del 22 de septiembre de 2014. Es una nueva unidad que estará adscrita al Comando Estratégico Operacional de la Fanb. Nuevamente desde Provea se alertó que es una instancia que pretende incrementar la capacidad represiva del gobierno y que, en la práctica, será utilizada para perseguir a "ciudadanos, activistas, dirigentes políticos opositores, dirigentes sindicalistas, gremiales y populares" (*El Nacional*, 2014a).

* * *

Estas instancias se unen al Centro Estratégico de Seguridad y Protección de la Patria, creado el 7 de octubre 2013 mediante el decreto presidencial 458, publicado en *Gaceta Oficial* 40.266, cuyo objetivo central es el control de información bajo conducción militar y que depende del Ministerio del Despacho de la Presidencia y Seguimiento de Gestión del Gobierno. Desde Provea se ha alertado sobre su papel en la profundización de la represión y del autoritarismo. Se considera que es un nuevo tipo de doctrina de seguridad nacional en la cual la seguridad del estado está por encima de los derechos ciudadanos.

Adicionalmente, en función de la militarización de la sociedad, a estas diferentes instancias debe añadirse que en las propuestas presentadas al ejecutivo por las federaciones de empleados públicos (Fedeunep y Fentrasep), se incluyeron cláusulas mediante las cuales los funcionarios públicos y los afiliados a sus sindicatos formarán milicias obreras (Fernández, 2014). Se ha advertido que estas acciones, junto con los marcos legales e institucionales señalados antes, llevarán en la práctica a limitar los derechos sindicales en el país.

En este sentido, expertos han señalado (Nederr, 2014c) que estas decisiones muestran una creciente militarización de la sociedad y la profundización de la criminalización de la protesta, la cual está garantizada en la Constitución de 1999. Respecto al Tribunal Supremo de Justicia, se sostiene que su decisión muestra un "sesgo militarista" del poder judicial, que además es inconstitucional.

2. Seguridad ciudadana: Gran Misión a Toda Vida Venezuela

Venezuela es considerada como uno de los países más violentos del mundo. En el Informe global de homicidios 2013, preparado por la Oficina contra las Drogas y el Delito de la Organización de las Naciones Unidas, se estableció que el promedio mundial de homicidios es de 6,2 por cada 100.000 habitantes. América Central tiene un promedio por encima de 24 por cada 100.000 habitantes y América del Sur uno entre 16 y 23 por cada 100.000. Venezuela se ubica como el segundo país con más homicidios de las Américas, después de Honduras. Este informe destaca que en el país hay un incremento sostenido de los homicidios desde 1995, y que Caracas es una de las ciudades más violentas del mundo, con 122 homicidios por 100.000 habitantes.

Un reciente informe de la Unicef (en *El Nacional*, 2014c), "Ocultos a plena luz", reporta que Venezuela es uno de los tres países de América Latina y el Caribe con más homicidios de niños y adolescentes, y muestra que el homicidio es la principal causa de muerte de varones entre diez y diecinueve años.

No obstante, debido a la opacidad de la información oficial y la ausencia de acceso a la información, las cifras en el caso venezolano difieren según la fuente (véase la tabla 1).

Tabla 1. Homicidios en Venezuela según fuente, 2013 (por 100.000 habitantes)

Gobierno de Venezuela*	Observatorio Venezolano de la Violencia**	ONU***
39	79	53 (2012)

Fuente: elaboración propia con base en: * www.granmisiontodavidavenezuela.gob.ve

** www.observatoriovenezolanoviolanecia.org.ve

*** Oficina contra las Drogas y el Delito de la Organización de las Naciones Unidas. Informe global de homicidios 2013 www.bbc.co.uk

Según el gobierno, el acceso a esta información se limita desde hace varios años con el fin de que no sea utilizada o manipulada políticamente, y de evitar que los medios de comunicación la usen para generar una "sensación de inseguridad". El entonces ministro de Relaciones Interiores, Justicia y Paz sostuvo que 76% de los homicidios ocurren por enfrentamientos entre bandas o entre estas y cuerpos de seguridad del estado y que, por tanto, no forman parte de las estadísticas atribuibles a la seguridad (Da Corte, 2014). Señaló que hasta septiembre de 2014 los homicidios se habían reducido 17,7% y los secuestros 60,1%. No obstante, como esta información y la metodología utilizada no están disponibles al público, evaluar su veracidad es imposible.

En este marco, en los últimos quince años el gobierno ha puesto en marcha más de veinte planes para afrontar el problema de la inseguridad. El más reciente, definido no como un plan sino como una política pública de seguridad ciudadana integral, es la Gran Misión a Toda Vida Venezuela. No obstante, como se señaló, pese al aumento sostenido de los homicidios, un análisis sobre los recursos destinados a seguridad interna, orden público y administración de justicia (Transparencia, 2014a), muestra que desde 2012 hay un descenso en los recursos presupuestarios. Igualmente, que los recursos destinados al sector defensa son mucho más cuantiosos.

La GMATVV fue decretada mediante decreto presidencial 9.085 publicado en la *Gaceta Oficial* 39.961 del 10 de julio de 2012. Se define como la última gran misión que fue creada por el entonces presidente Chávez. El fundamento legal más importante es el Acta constitutiva de la Fundación Gran Misión a Toda Vida Venezuela (FGMATVV) publicada en la *Gaceta Oficial* 39.965 del 16 de julio de 2012, con base en el decreto presidencial anterior.

Como antecedentes de su creación, desde 1999 se sostiene que para prevenir la inseguridad es necesario abordar los problemas estructurales de la sociedad. Entre las iniciativas anteriores a su establecimiento en 2012 destacan tres. En primer término, desde 2006 las investigaciones y recomendaciones de la Comisión Nacional para la Reforma Policial (Conarepol). Segundo, a partir de 2009 se creó la Policía Nacional Bolivariana (PNB) y la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad (Unes), mediante las cuales se buscaba reemplazar el modelo policial que había prevalecido hasta ese momento. Por último, desde 2011 se conformó la Comisión Presidencial Nacional para el Control de Armas, Municiones y Desarme (CoDesarme).

La Gran Misión a Toda Vida Venezuela se define como una "política pública integral de estado" para disminuir el delito, las faltas, los accidentes viales, desastres o emergencias (www.misionatodavidavenezuela.gob.ve). Con esta finalidad busca desarrollar políticas que fortalezcan la convivencia solidaria, la paz y el desarrollo. Manifiesta que es lo contrario a las políticas de "mano dura" que se han desarrollado en otros países, por lo que se fundamenta en una estrategia de prevención. El entonces ministro ha declarado que la delincuencia se debe a problemas éticos y de valores.

Se señala (GMATVV, 2013) que su misión es desarrollar una política pública que tiene como centro la preservación de la vida, lo cual incluye: convivencia solidaria, resolución pacífica de los conflictos y construcción colectiva de una democracia socialista. Sus instituciones responden a los problemas de seguridad con criterios de justicia y equidad. En función de ello, sus principales objetivos son: 1) disminuir los índices de delitos mediante el desarrollo de acciones en seis vértices (ahora ocho); y 2) abordar los factores estructurales, institucionales y situacionales que generan violencia y delito.

En función de este marco general, los seis vértices de acción que se definieron en 2012 con el fin de disminuir la inseguridad, fueron: 1) prevención integral y convivencia solidaria; 2) fortalecimiento de los órganos de seguridad ciudadana; 3) transformación del sistema judicial penal y creación de mecanismos alternativos

de resolución de conflictos; 4) modernización del sistema penitenciario; 5) sistema nacional de atención integral a víctimas de la violencia; y 6) creación y socialización de conocimientos para la convivencia y la seguridad ciudadana. De acuerdo con ellos, en 2012 se definieron veintinueve líneas estratégicas y ciento diecisiete acciones programáticas, unas inmediatas y otras a mediano y largo plazo. Algunas tendrían alcance nacional y otras serían específicas de ciertos territorios. En junio de 2014 se crearon dos nuevos vértices: 7) lucha contra el tráfico de drogas; y 8) combate contra la legitimación de capitales.

Sin embargo, los distintos vértices, con sus estrategias y acciones, están planteados en términos generales, tienen pocas metas cuantitativas y, si las hay, carecen de cronograma. Por tanto, es difícil medir el grado de avance así como evaluar el nivel de cumplimiento, pese a los anuncios oficiales. En este sentido, en una entrevista en septiembre de 2014 (Da Corte, 2014), el entonces ministro de Relaciones Interiores, Justicia y Paz señaló que la meta para los próximos cuatro años es reducir en 40% los delitos "duros" (homicidios, robo y secuestro). En cuanto a homicidios, la meta es que en cuatro años se reduzcan a 10 por cada 100.000 habitantes, y señaló que se estima que en 2014 estarán entre 32 y 35 por 100.000 habitantes.

Respecto al pie de fuerza de la PNB (Mayorca, 2014b), sin que el gobierno haya establecido fechas precisas, se ha declarado la meta de llegar al menos a 83.000 efectivos, para cumplir con el estándar fijado por el Consejo Nacional de Policía, de 3,6 efectivos por 100.000 habitantes. A comienzos de agosto se contaba con 18.300 funcionarios, lo cual indica un déficit de 64.700. Otra de las metas anunciadas es la instalación, entre 2013 y 2015, de 30.000 cámaras en el país por medio del Sistema Integral de Monitoreo y Asistencia (Sima)-911.

Desde 2012 esta Gran Misión ha sido desplegada en setenta y nueve de los trescientos treinta y cinco municipios considerados prioritarios, que según las estadísticas del Ministerio de Relaciones Interiores, Justicia y Paz concentran el 86,2% de los homicidios. Una revisión de los resultados expuestos para 2013 (GMATVV, 2014) muestra una actividad importante en el campo de la prevención, pues se le dio prioridad al primer vértice. Sin embargo, al examinar el presupuesto 2014 (Transparencia, 2014b) se puede inferir que la mayor parte de los recursos están destinados al segundo, fortalecimiento de los órganos de seguridad ciudadana. Tres de los cuatro rubros más importantes están relacionados con la expansión y el equipamiento de la Policía Nacional Bolivariana, el fortalecimiento del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC) y la expansión de la Universidad Nacional Experimental de Seguridad. El cuarto se refiere a desplegar componentes penitenciarios de la PNB.

Es posible concluir entonces que durante 2014 se desarrollaron básicamente cinco proyectos. El primero fue el Sistema Integral de Monitoreo y Asistencia (Sima)-911, que se inició el 26 de noviembre de 2013 y está compuesto por: 1) el Centro Nacional de Comando, Control y Comunicación; 2) siete centros regionales; y 3) treinta y dos municipales. Recibió asistencia de China para equipamiento de centros, con una inversión de US$1.200 millones.

El segundo es el plan Patria segura, que fue inaugurado el 13 de mayo de 2013 por el presidente Maduro, constituyéndose en el plan número veintiuno del gobierno en los últimos quince años. Lo calificó como un plan "especial" y ha consistido fundamentalmente en aumentar el número de efectivos militares que participan en labores de seguridad ciudadana, sobre todo la Guardia Nacional Bolivariana y su componente la Guardia del Pueblo.

Existen cuatro críticas importantes a este plan y a la mayor presencia militar. La principal es que la participación castrense es inconstitucional, debido a que la Constitución de 1999 establece en su artículo 332 que "los órganos de seguridad ciudadana son de carácter civil". Segundo, se estima que esta presencia militar

persigue más bien reforzar el control político y social de la protesta, pues incrementa los niveles de temor de los ciudadanos a manifestar su descontento. Tercero, que son grandes los riesgos de uso desproporcionado e inoportuno de la fuerza. En su informe de 2012, el Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos determinó que en 44,33% de los casos de torturas estuvieron involucrados miembros de la GNB y del Ejército (www.derechos.org.ve). Dado el ciclo de protestas de enero-mayo de 2014, se estima que este porcentaje puede aumentar.

De igual manera, expertos en reforma policial han destacado que aumentar la presencia militar en labores de seguridad ciudadana indica un reconocimiento del fracaso de la reforma policial que se ha adelantado desde hace varios años. En este sentido, Mayorca (2014b) señala que ha habido presión por incrementar el número de efectivos, con la consecuencia de perder el objetivo de desarrollar un nuevo modelo de policía.

Como parte del anterior, el tercer proyecto es el patrullaje inteligente. Se comenzó a implementar en enero de 2014, y según el Ministerio de Relaciones Interiores, Justicia y Paz, hasta agosto de 2014 se habían instalado 1.576 cuadrantes. Incorporó a funcionarios de las policías municipales, la PNB, GNB, Guardia del Pueblo y policías estadales. Está relacionado con la utilización de llamadas telefónicas por cuadrantes para asistir en casos de emergencia o delitos. Una de las críticas fundamentales es que en la mayor parte de los casos son puntos fijos en donde los funcionarios esperan la llamada para actuar; además, que están plenamente identificados por la delincuencia. Se sugiere que sería mucho más efectivo si fuesen unidades móviles.

El cuarto proyecto es el nuevo Plan nacional de desarme voluntario, que constituye el quinto plan de desarme que se desarrolla en los últimos quince años. Aun cuando se había realizado también en 2013, se anunció su puesta en marcha por un año a partir del 29 de septiembre de 2014. Se le ha dado prioridad a diversas parroquias del Distrito Capital y a seis estados: Anzoátegui, Carabobo, Lara, Miranda, Portuguesa, Sucre y Zulia. En este caso, se trata de la entrega de armas por parte de personas que poseen un porte y que reciben distintos incentivos como, por ejemplo, becas de estudio, materiales de construcción y otros.

Dados los resultados anteriores, no existen altas expectativas sobre sus avances, especialmente debido a que se enfoca en armas legales y no en las ilegales. En este sentido, la extinta Comisión Presidencial para el Control de Armas, Municiones y Desarme calculó que en el país existen entre 1,2 y 1,5 millones de armas, de las cuales en 2010 cerca de 20.000 estaban legalmente registradas (Mayorca, 2014a).

Adicionalmente, en agosto de 2014, al cumplirse un año de sancionada la ley para el control de armas, municiones y desarme, se concluyó que solo 1% de las armas ilegales habían sido incautadas, pese a que 70% de los homicidios se cometen con armas de fuego. En el presupuesto 2013 de la GMATVV, "encargada de motorizar (*sic*) las campañas para el desarme, solo fueron ejecutados 17,8% de los recursos" (Mayorca, 2014a).

Luis Izquiel (en Marcano, 2014) señaló que lo grave de este plan es que no está dedicado a desarmar a los colectivos armados ni a las bandas y delincuencia organizada, en cuyas manos está la mayor parte de las armas ilegales. En este sentido, pocos serán los logros si paralelamente no se realiza un desarme forzoso. Elocuentes son las palabras del presidente Maduro: "Las armas de la república las tienen que tener, como dice la Constitución, nuestra Fanb y nuestra Policía Nacional. *El pueblo convertido en ejército y la milicia popular bolivariana* para proteger al pueblo, defender la soberanía y los intereses del país" (en Gómez, 2014. *Subrayado* nuestro). La participación de las Unidades de Batalla Bolívar-Chávez (Ubch) en este plan de desarme, por medio del Movimiento por la Paz y la Vida, fue planteada por el presidente de la República así como por el ministro de Relaciones Interiores, Justicia y Paz.

En este sentido, este ministro ha declarado la necesidad de la corresponsabilidad entre el es-

tado y la sociedad en la seguridad. De acuerdo con su planteamiento, la seguridad ciudadana es responsabilidad del estado, las instituciones públicas y el PSUV, señalando además que se debe ejercer contraloría social vinculada a la seguridad ciudadana. Por ejemplo, integrar a la ciudadanía al patrullaje inteligente. No obstante, también se ha alertado sobre la peligrosidad de este planteamiento, ya que el ciudadano se convierte en policía, y esta no es su función ni está entrenado para ello. El ejemplo más emblemático es el papel de los "colectivos armados".

El quinto eje fundamental que se desarrolló durante 2014 fue el Plan nacional de paz y convivencia, anunciado por el presidente de la República en febrero de 2014. Entre las críticas está el que no ataca la impunidad, la cual según cálculos conservadores llega a 93%, ya que no incluye una revisión y reforma del sistema judicial. De igual forma, existen denuncias en cuanto a que las llamadas "zonas de paz" se han convertido en áreas en donde las bandas delictivas actúan libremente, y se han vuelto, más bien, en zonas de refugio de la delincuencia.

En este sentido, en Venezuela se están desarrollando estrategias para afrontar la inseguridad ciudadana que han sido criticadas en otros países de la región (Felbab-Brown, 2013). En algunas áreas se están dejando espacios territoriales bajo la tutela de grupos civiles, con una clara orientación partidista, en vez de incrementar la presencia del estado. Los argumentos utilizados para la participación creciente de órganos del partido de gobierno en la implementación de políticas de seguridad ciudadana muestran una tendencia cada vez mayor a partidizar también la seguridad.

Pese a que la Gran Misión a Toda Vida Venezuela fue implementada a partir de noviembre de 2012, sus resultados no han sido evidentes. Teniendo como objetivo central reducir el número de homicidios y actos delictivos, según datos del gobierno este objetivo se ha logrado a pequeña escala. Sin embargo, y como se señaló, las estadísticas de organizaciones nacionales e internacionales muestran lo contrario.

Además, en la inseguridad ciudadana existen otros aspectos importantes. Primero, el problema de los grupos armados no-estatales, "los colectivos", que se han convertido en grupos parapoliciales y hasta paramilitares que apoyan un proyecto político. En segundo término, el papel cada vez mayor de Venezuela como país de tránsito de drogas hacia Estados Unidos y Europa (Landaeta, 2014). Su repercusión en el ámbito doméstico ha sido el incremento de la violencia así como del consumo local y los delitos de "cuello blanco" asociados a la legitimación de capitales (Tablante y Tarre, 2013). A ello se suma la erosión que tienen estas actividades sobre la institucionalidad, que afecta en forma importante no solo al estamento militar, sino también a las policías, los órganos de control del crimen organizado y de inteligencia, así como al poder judicial.

Pese a que fue recién en 2014 que este llamado plan integral incorporó el problema del tráfico de drogas, se había venido alertando (Tablante y Tarre, 2013; Landaeta, 2014) respecto a cómo la desinstitucionalización en el país ha fomentado el aumento de la presencia no solo del narcotráfico, sino de otros actores del crimen organizado transnacional. Desde hace varios años, el país es considerado como un país de tránsito, pero hay evidencias de que en Venezuela cada vez hay más laboratorios, lo cual indica que el procesamiento de la hoja de coca en su territorio es cada vez mayor (Mayorca, 2014c). Por tanto, parece que en el país se está incrementando todo el proceso de producción de cocaína a partir de su materia prima.

3. Conclusión

Las decisiones que se han tomado en el sector defensa y seguridad se analizan en el marco de lo que se percibe como un gobierno débil cuya legitimidad de origen ha sido cuestionada. Ante la debilidad aún mayor de las instituciones, expertos comienzan a afirmar que se está ante un nuevo modelo de tutelaje militar. En este sentido, se ha iniciado un debate sobre el avance de un "estado militar" y el desarrollo cada vez mayor

de una "oligarquía militar", por lo que continúa vigente la pregunta de si se está ante un nuevo modelo de tutelaje militar.

La presencia cada vez mayor del sector militar en el gobierno nacional, en gobernaciones y alcaldías, así como en otros sectores de la sociedad, ha llevado a que se considere que en Venezuela existe actualmente una "oligarquía militar" (Bautista Urbaneja, en Guisti, 2014). Bautista Urbaneja sostiene que dentro del estado venezolano se ha generado un proceso de fortalecimiento de una élite militar, lo cual ha conducido a una "red de intereses económicos y políticos en manos militares" (en Guisti, 2004: 1-2). Como ya se había advertido (Jácome, 2013), en los últimos dos años los militares han ido desarrollado una autonomía cada vez mayor frente a los civiles, y según este académico se han convertido en un "bloque autónomo de la política venezolana".

En este sentido, como se vio, esta autonomía creciente ha sido facilitada inclusive por instituciones civiles, como el caso de la decisión del Tribunal Supremo de Justicia. De igual forma, la Asamblea Nacional, mediante diferentes leyes, ha profundizado la presencia militar en la sociedad, así como la militarización de lo civil. Como se vio, la directiva oficialista del poder legislativo inclusive eligió como orador de orden para la celebración del día de la firma del Acta de independencia al general en jefe a cargo del Comando Estratégico Operacional de las Fanb. Reforzando la politización, en su discurso mantuvo que "La Fuerza Armada es amante de la paz, la Fuerza Armada es chavista" (Padrino López, en Nederr, 2014b).

Por tanto, la diferencia entre lo civil y lo militar es cada vez más tenue, y parece adelantarse un proceso en el que la élite civil depende cada vez más de los militares para mantenerse en el poder. Dependencia que ha sido especialmente significativa después del fallecimiento del presidente Chávez, pues durante sus gobiernos él mantenía el control sobre el sector castrense.

Se sostiene (Colette Capriles, en Peñaloza, 2014b) que el ciclo de protestas de febrero-mayo de 2014, así como las crecientes manifestaciones de descontento, fueron el producto de una crisis estructural resultado del fallecimiento del presidente Chávez, quien había impuesto un régimen personalista y autoritario. Ante su ausencia, tanto el oficialismo como la oposición buscan responder a la nueva situación del país. En este marco y frente a esta realidad, la gran incógnita es el papel que desempeñarán los militares ante un creciente descontento social, una crisis económica que probablemente se agudizará en el marco del descenso de los precios petroleros y una disidencia interna dentro del oficialismo.

Durante 2014, el gobierno pareció privilegiar la represión frente a la negociación y el diálogo. Los marcos legales señalados, así como las actuaciones de la Fanb, especialmente la Guardia Nacional Bolivariana, mostraron esta tendencia. También es una incógnita cómo se manejarán los futuros conflictos sociales y políticos. Sin embargo, un marco legal que se construye con la definición de los opositores como "terroristas" sugiere una profundización de la noción del "enemigo interno". Desde las organizaciones de defensa de los derechos humanos se viene advirtiendo sobre la ampliación de la antigua doctrina de seguridad nacional en el país.

Las decisiones de 2014 del gobierno del presidente Maduro, en especial las Brigadas Especiales contra las Actuaciones de Grupos Generadores de Violencia y el Centro Estratégico de Seguridad de la Patria, parecen indicar que, bajo el manto de la unión cívico-militar para la defensa de la revolución, se están reeditando los principios fundamentales de la doctrina de seguridad nacional. Doctrina que se prevé será utilizada para sectores de la disidencia tanto opositora como del mismo oficialismo.

Sin embargo, se considera que su mayor participación en la vida política del país tendrá un importante costo. En primer lugar, ya distintos estudios alertan sobre el aumento de la percepción negativa de la ciudadanía con respecto a las fuerzas armadas, especialmente por las denuncias de casos de violación de los derechos hu-

manos y torturas durante las protestas de febrero-mayo 2014 y su participación en labores de seguridad ciudadana. En segundo término, por las denuncias crecientes sobre su participación en actos de corrupción, así como sobre su asociación con el crimen organizado, el narcotráfico y el contrabando (Tablante y Tarre, 2013; Transparency International, 2013; y Landaeta, 2014).

Referencias

Alonso, Juan. 2014. "Critican que justicia use la ley antiterrorista contra protestas". *El Universal*. Caracas. 4 de marzo, p.1-3.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999.

Da Corte, Lilibeth. 2014. "No nos enorgullecen las cifras de homicidios, pero se han reducido". *El Universal.* Caracas. 7 de septiembre, p. 1-2.

El Nacional. 2014a. "Rechazan creación de Fuerza de Choque". Caracas. 1 de octubre, p. Política 2.

----------. 2014b. "Violación de DDHH empaña candidatura de Venezuela ante la ONU". Caracas. 4 de septiembre, p. Mundo 8.

----------. 2014c. "Venezuela entre los países donde más matan a jóvenes". Caracas. 6 de septiembre, p. 10.

El Universal. 2014a. "Temen que brigada antiviolencia se use para perseguir a la disidencia". Caracas. 29 de junio. www.el-universal.com

----------. 2014b. "Padrino: se han acusado a 97 militares por malos tratos". Caracas. 14 de abril, p. 1-4.

Felbab-Brown, Vanda. 2013. "Lecciones clave para los esfuerzos del estado para afrontar la violencia urbana y el crimen organizado en América Latina". En Catalina Niño (ed.). *Seguridad regional en América Latina y el Caribe*. *Anuario 2013*. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol). Bogotá.

Fernández, Yaneth. 2014. "Será obligatoria constitución de milicias en sector público". *El Universal.* Caracas. 13 de julio, p. 1-7.

Gaceta Oficial 40.440. "Ley de registro y alistamiento para la defensa integral de la nación". Caracas. 25 de junio de 2014.

GMATVV. 2013. "Gran Misión a Toda Vida Venezuela". www.granmisiontodavida venezuela.gob.ve

----------. 2014. *A Toda Vida. Boletín*. 1. www.granmisiontodavidavenezuela.gob.ve

Gómez, Elvia. 2014. "Maduro anunció "nueva fase de pacificación" con Plan Desarme". *El Universal.* Caracas. 22 de septiembre. www.el-universal.com

Guisti, Roberto. 2014. "La disidencia en el chavismo es contra la oligarquía militar". *El Universal*. Caracas. 29 de junio, p. 1-2.

Jácome, Francine. 2013. "Venezuela. Debilitamiento del control democrático sobre el sector defensa y seguridad". En Catalina Niño (ed.). *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2013*. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol). Bogotá.

Landaeta, Héctor. 2014. *Chavismo, narcotráfico y militares.* Editorial Libros Marcados. Caracas.

Marcano, Lorena. 2014. "Arrancó quinto plan de desarme". *TalCual*. Caracas. 30 de septiembre, p. 10.

Mayorca, Javier Ignacio. 2014a. "Solo 1% de las armas ilegales ha salido de circulación". *El Nacional*. Caracas. 17 de agosto, p. 9.

----------. 2014b. "Masificación de la PNB arrastra vicios de viejas policías". *El Nacional*. Caracas. 3 de agosto, p. 8.

----------. 2014c. "Carteles mudan producción de cocaína a Venezuela". *El Nacional*. Caracas. 14 de mayo, p. Nación 3.

Morales, Maru y Franz von Bergen. 2014. "94,7% de violaciones de derechos humanos siguen sin detenidos". *El Nacional.* Caracas. 27 de abril, p. Nación 3.

Nederr, Sofía. 2014a. "Oficiales promovidos en 2012 ejercen funciones en los cuarteles y en entes como Sidor, el IVSS y la ONA". *El Nacional.* Caracas, 16 de octubre. www.el-nacional.com

----------. 2014b. "General Padrino López fijó posición a favor del gobierno de Maduro". *El Nacional*. Caracas. 6 de julio, p. Nación 2.

----------. 2014c. "Analistas advierten que Tribunal Supremo de Justicia evidencia sesgo militarista". *El Nacional*. Caracas. 1 de julio, p. Nación 2.

----------. 2014d. "Guardia del Pueblo se creó para tareas preventivas". *El Nacional*. Caracas. 26 de febrero, p. Nación 3.

Nederr, Sofía y Maru Morales. 2014. "Provea: Maduro ha reprimido 485% más que Chávez". *El Nacional*. Caracas. 11 de junio, p. Nación 2.

Observatorio Venezolano de la Conflictividad (OVCS). 2014. "Conflictividad social en Venezuela en el primer semestre de 2014". www.el-universal.com

Oficina contra las Drogas y el Delito de la Organización de las Naciones Unidas. 2013. *Informe global de homicidios 2013*. www.bbc.co.ik

Peñaloza, Pedro Pablo. 2014a. "Padrino López será la voz de una fecha civilista". *El Universal*. Caracas. 4 de julio, p. 1-2.

----------. 2014b. "Una dictadura también puede tener apoyo popular". *El Universal*. Caracas. 31 de marzo, p. 1-4.

Tablante, Carlos y Marcos Tarre. 2013. *E$tado delincuente: cómo actúa la delincuencia organizada en Venezuela*. Editorial la Hoja del Norte. Caracas.

Transparencia Venezuela. 2014a. "Nuestro presupuesto 2014". www.transparencia.org.ve

----------. 2014b. "Análisis presupuestario de GMATVV 2014". Documento interno.

Transparency International. 2013. *Government Defence Anti-Corruption Index 2013.* Londres, febrero. www.defenceindex.org

Portales

www.derechos.org.ve

www.granmisiontodavidavenezuela.gob.ve

www.observatoriovenezolanoviolencia.org.ve

Notas

1 Según el informe del OVCS (2014), instigadas por las palabras del presidente Maduro, que el 5 de marzo de 2014 dijo públicamente "hago un llamado a las UBCH [Unidades de batalla Bolívar Chávez], a los consejos comunales, a las comunas, a los colectivos: candelita que se prenda, candelita que se apaga".

2 1) Conformación de una mesa de la verdad amplia, con miembros acordados mutuamente; 2) renovación de los poderes públicos; 3) revisión de los casos de los presos políticos, exiliados y procesados; 4) cese de la represión; y 5) reunión entre el gobierno y representantes del movimiento estudiantil.

Reseñas biográficas de los autores

Ileana Arduino

Abogada con orientación en derecho penal.

Actualmente, prosecretaria letrada del Superior Tribunal de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Autora de diversas publicaciones sobre justicia penal, seguridad y políticas de género y derechos humanos en el ámbito de la defensa.

Luis Astorga

Doctor en sociología por la Universidad de la Sorbona, París I.

Es miembro del Instituto de Investigaciones Sociales de la Unam y del Sistema Nacional de Investigadores, además de coordinador de la cátedra Unesco "Transformaciones económicas y sociales relacionadas con el problema internacional de las drogas".

Autor de *El siglo de las drogas. El narcotráfico, del porfiriato al nuevo milenio* (2005), *Drogas sin fronteras* (2003), y *Mitología del narcotraficante en México* (1995). Ha publicado artículos en revistas científicas y en libros colectivos en México, Bélgica, Colombia, Francia, Estados Unidos, Gran Bretaña, India e Italia.

Carlos Basombrío

Sociólogo.

Director del Proyecto de seguridad ciudadana del Programa Latinoamericano del Wilson Center y analista político del periódico *Perú 21*.

Ha escrito sobre seguridad ciudadana, democracia, paz y violencia, relaciones cívico-militares y reforma policial.

Henry Cancelado Franco

Politólogo, magíster en análisis de problemas políticos, económicos y de relaciones internacionales contemporáneos.

Director de las maestrías de relaciones internacionales y de estudios latinoamericanos de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Inter-

nacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.

Director del semillero de investigación de seguridad y defensa de la misma facultad.

Pablo Celi

Doctor en ciencias internacionales. Doctor en filosofía, sociólogo y politólogo.

Docente de Universidad Central del Ecuador, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Instituto Nacional de Defensa del Ecuador y Escuela de Defensa Nacional de Argentina. Miembro del Grupo de Trabajo en Seguridad Regional de FES-Ildis.

Autor de múltiples investigaciones y publicaciones sobre seguridad internacional y defensa.

Elvia Cuadra Lira

Socióloga nicaragüense especializada en el análisis de conflictos, prevención de violencia y seguridad.

Directora ejecutiva del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Púbicas (Ieepp), en Nicaragua, en donde fue asesora técnica y coordinadora de investigaciones.

Oscar Antonio Fernández O.

Médico y politólogo, candidato a doctor en ciencias sociales por la Universidad del Zulia, Venezuela, y la Universidad de El Salvador.

Profesor universitario e investigador académico, actualmente se desempeña como asesor en políticas públicas del grupo parlamentario del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional en la Asamblea Legislativa, y es miembro del Consejo Académico de la Academia Nacional de Seguridad Pública de El Salvador.

Escribe artículos de opinión para periódicos y revistas sobre política y seguridad pública.

Thiago Gehre

Doctor en relaciones internacionales por la Universidad de Brasilia con énfasis en el área de historia de las relaciones internacionales (2011).

Profesor vinculado al Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Federal de Roraima (UFRR).

Actualmente está cedido a la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República, donde asesora el funcionamiento de la Comisión Nacional de Población y Desarrollo (CNPD).

Orlidy Inoa Lazala

Abogada, con especialidad en gobierno y políticas públicas (Flacso), y máster en derechos humanos de la Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla.

Directora ejecutiva del Instituto Caribeño para el Estado de Derecho (Iced).

Articulista y especialista en justicia penal, seguridad ciudadana y políticas de control de armas, desde un enfoque de género y derechos.

Francine Jácome

Antropóloga con estudios de posgrado en ciencias políticas.

Es investigadora y, a partir de 2000, directora ejecutiva del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (Invesp).

Forma parte del equipo que dirige el proyecto Reformas políticas y movimientos sociales en la región andina, y del equipo hemisférico del proyecto Participación ciudadana en el proceso de Cumbres de las Américas.

Ha publicado libros, capítulos de libros y artículos en revistas sobre seguridad regional, fuerzas armadas y seguridad en Venezuela, así como sobre populismo en la región andina.

Roger Juárez Pérez

Estudiante de relaciones internacionales de la Universidad Latina de Costa Rica (Ulatina) e informática empresarial de la Universidad de Costa Rica (UCR).

Coordinador de vida académica de la Asociación de Estudiantes en Relaciones Internacionales de la Ulatina.

Presenta especial interés por asuntos relacionados con la seguridad en la región.

José Clemente Lasso Núñez

Master en sociología.

Docente investigador en el programa Flacso Panamá, Universidad de Panamá, y del programa de formación de jóvenes progresistas.

Agentes de cambio en el módulo de seguridad y justicia. Integrante del grupo de trabajo de seguridad regional de la FES Centro América.

Daniel Matul Romero

Escritor guatemalteco. Máster en administración de empresas (Universidad de Costa Rica) y licenciado en relaciones internacionales (Universidad Nacional).

Actualmente es el director del área de gestión pública del Instituto Centroamericano de Administración Pública (Icap).

Ha publicado en Guatemala, Argentina, Costa Rica, Ecuador, España, Estados Unidos y México.

Wilfredo Méndez González

Licenciado en ciencias jurídicas y sociales, especialista en derechos humanos y estudios en derecho internacional humanitario.

Actualmente es director del Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (Ciprodeh), de Honduras.

Javier Monterroso Castillo

Doctor en derecho constitucional por la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Catedrático universitario, columnista de prensa y experto en derecho penal, criminología y seguridad ciudadana.

Autor de investigaciones y consultorías en seguridad y justicia para organismos internacionales, instituciones del estado y organizaciones sociales especializadas en seguridad.

Ramiro Orias A.

Licenciado en ciencias jurídicas y políticas, abogado, diplomado en derecho internacional, especialista en derechos humanos, magíster en estudios internacionales (Universidad de Chile).

Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Boliviana. Actualmente es director ejecutivo de la Fundación Construir.

Autor de investigaciones y artículos académicos sobre acceso y reforma de la justicia, derechos humanos de los pueblos indígenas, política exterior, gobernabilidad y participación ciudadana.

Diego Pérez Enríquez

Magíster en relaciones internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, y candidato al doctorado en ciencia política por la Universidad de Belgrano, Buenos Aires.

Docente de la cátedra democracia, sociedad civil y Fuerzas Armadas en la maestría en seguridad y defensa del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito.

Carlos Sierra

Especialista en el área de seguridad.

Coordinador de la Mesa de seguridad ciudadana y docente del programa Agentes de cambio en la Fundación Friedrich Ebert en Honduras.

Encargado del asunto de jóvenes y capacitación en el proyecto de prevención de la violencia en centros educativos Ciprodeh-PNUD.

Coordinador del área de seguridad ciudadana del Ciprodeh y del proyecto de Seguridad como condición para la convivencia pacífica y la gobernabilidad ISO-TIG.

Juliano da Silva Cortinhas

Graduado en derecho por la Universidad Federal de Paraná (2001), maestro en Relaciones Internacionales de la Universidad Federal de Río Grande do Sul (2005) y doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad de Brasilia (2012).

Actualmente, jefe de gabinete del Instituto Pandiá Calógeras, en el Ministerio de Defensa.

Mladen Yopo Herrera

Doctor en ciencia política y magíster en estudios internacionales.

Coordinador del área de ciencias sociales de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile (Anepe), director de su diplomado de seguridad multidimensional y profesor del magíster en ciencia política, seguridad y defensa.

Profesor del magíster en gerencia pública de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile.