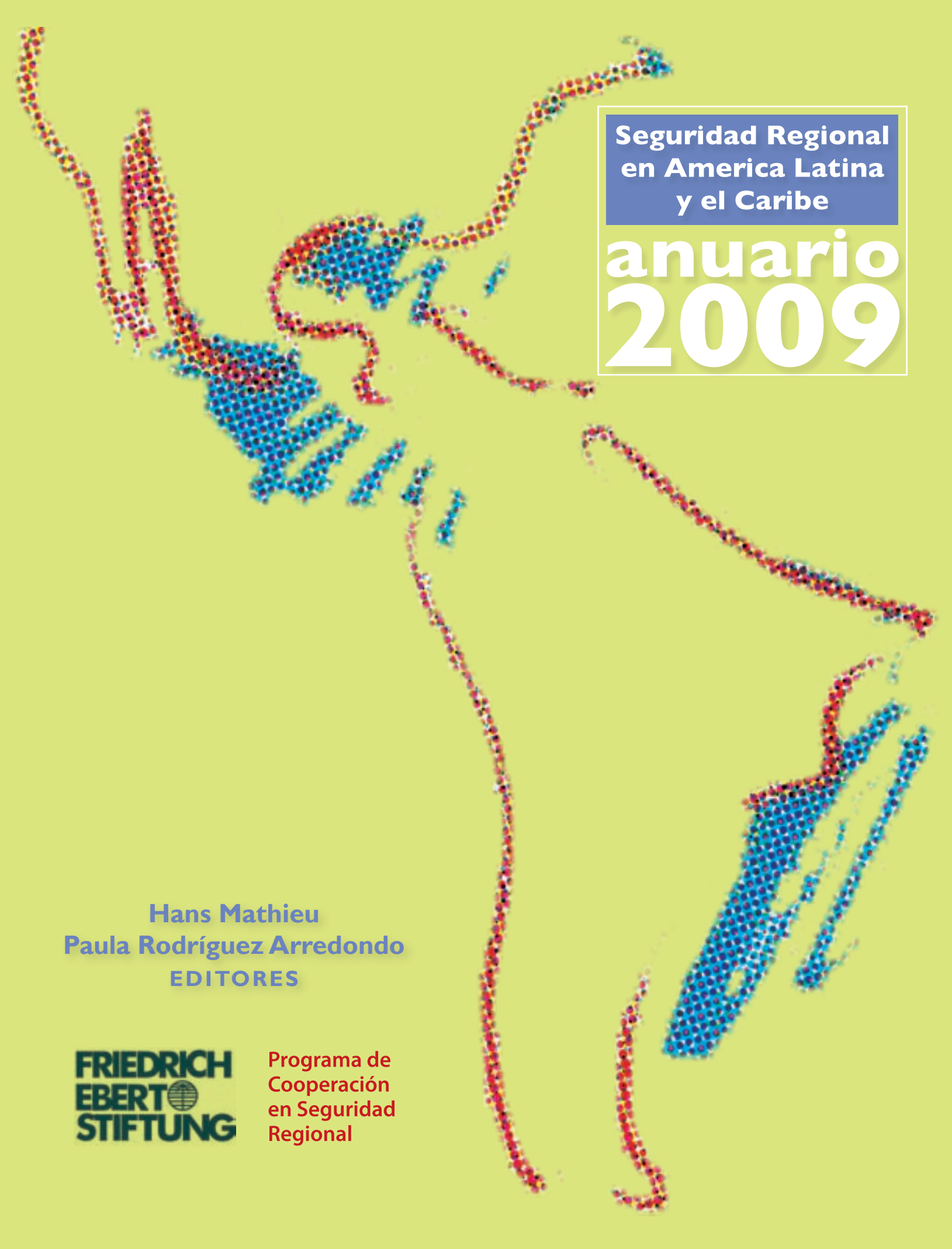




**Seguridad Regional
en América Latina
y el Caribe**

**anuario
2009**

**Hans Mathieu
Paula Rodríguez Arredondo
EDITORES**

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

**Programa de
Cooperación
en Seguridad
Regional**

ANUARIO 2009
DE LA SEGURIDAD REGIONAL
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

HANS MATHIEU Y PAULA RODRÍGUEZ ARREDONDO
EDITORES

**FRIEDRICH
EBERT**
STIFTUNG

Programa de Cooperación
en Seguridad Regional



ANUARIO 2009 DE SEGURIDAD REGIONAL EN AMÉRICA
LATINA Y EL CARIBE

© Friedrich Ebert Stiftung en Colombia -Fescol-

Calle 71 N° 11-90

Teléfono: 57 (1) 3473077. Fax: 57 (1) 2173115

Correo electrónico: fescol@fescol.org.co

www.fescol.org.co

Primera edición

Bogotá, junio de 2009

ISBN: 978-958-99007-2-7

Producción editorial

Éditer Estrategias Educativas Ltda.

Diseño carátula: Camila Cesarino

Impresión: Editorial Gente Nueva

Impreso en Colombia / Printed in Colombia

In Memoriam

Pablo Dreyfus

(†) 31/5/2009

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	
LA SEGURIDAD REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	
QUÉ ES Y QUÉ OFRECE EL ANUARIO 2009	VI
PARTE I. LA SEGURIDAD INTERNA, EXTERNA Y REGIONAL	
DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	
LOS DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EN LATINOAMÉRICA	
ENTRE LAS NUEVAS AMENAZAS, LA NUEVA GEOPOLÍTICA Y LOS VIEJOS CONFLICTOS	1
<i>Raúl Benítez Manaut / Pablo Celi / Rut Diamint</i>	
LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA EN EL 2008: UNA GESTIÓN AZAROSA	15
<i>Rut Diamint</i>	
BOLIVIA: SEGURIDAD REGIONAL, CRISIS POLÍTICA Y CONFLICTOS	27
<i>Fernando Mayorga</i>	
BRASIL: DEFENSA, SEGURIDAD Y PERSPECTIVAS REGIONALES EN 2008	37
<i>Alcides Costa Vaz</i>	
LA SEGURIDAD EN EL CARIBE EN 2008: HURACANES, CRIMEN, RUSOS	
Y SOFT POWER	48
<i>Jorge Rodríguez Beruff</i>	
CENTROAMÉRICA: DILEMAS DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA REGIONALES	64
<i>Reina Rivera Joya</i>	
CHILE: TENSIONES CON VECINOS DEL NORTE, MODERNIZACIÓN DE LA DEFENSA	
Y PROYECCIÓN REGIONAL	79
<i>Paz Milet</i>	

UN BALANCE DE LA SEGURIDAD COLOMBIANA EN EL 2008: GRANDES AVANCES ENSOMBRECIDOS <i>Frédéric Massé</i>	85
LA SEGURIDAD DE ECUADOR Y EL RIESGO DE LA REGIONALIZACIÓN DEL CONFLICTO CON COLOMBIA <i>Pablo Celi</i>	96
SEGURIDAD NACIONAL, GOVERNABILIDAD Y CRIMEN ORGANIZADO EN MÉXICO <i>Raúl Benítez Manaut</i>	108
PARAGUAY: FRONTERAS, AUSENCIA DEL ESTADO Y LA SEGURIDAD REGIONAL EN EL 2008 <i>Diego Abente Brun</i>	126
ANÁLISIS SOBRE LA SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA DE PERÚ Y SU POSICIÓN RESPECTO A LA SEGURIDAD REGIONAL <i>Enrique Obando</i>	134
LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DE URUGUAY EN EL 2008: EL CONFLICTO POR LAS PLANTAS DE CELULOSA Y LAS MISIONES DE PAZ <i>Julián González Guyer</i>	148
LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA DEL GOBIERNO DE VENEZUELA EN EL 2008 <i>Francine Jácome</i>	162
 PARTE II: CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	
VINO VIEJO EN ODRES TODAVÍA MÁS VIEJOS: TENDENCIAS REGIONALES DEL CRIMEN ORGANIZADO EN LATINOAMÉRICA EN LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI Y MÁS ALLÁ <i>Pablo Dreyfus</i>	175
LOS VÍNCULOS DEL CRIMEN ORGANIZADO ENTRE LATINOAMÉRICA Y ESTADOS UNIDOS <i>Phil Williams</i>	190
EL CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MAPEO DE DE MÉXICO <i>Jorge Chabat / Georgina Sánchez</i>	200
EL CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MAPEO DE CENTROAMÉRICA <i>Jairo Hernández Milian / Stella Sáenz Breckenridge</i>	219
CRIMINALIDAD ORGANIZADA: LOS PIRATAS MODERNOS DEL CARIBE <i>Lilian Bobea</i>	243
MAPEO DEL CRIMEN ORGANIZADO EN COLOMBIA Y LA REGIÓN ANDINA <i>Markus Schultze-Kraft</i>	280
MAPEO DEL CRIMEN ORGANIZADO DE BRASIL <i>Pablo Dreyfus</i>	290

EL CRIMEN ORGANIZADO EN EL CONO SUR. UN MAPEO DE LAS TRANSACCIONES ILÍCITAS EN ARGENTINA, URUGUAY, PARAGUAY Y CHILE <i>Khatchik Derghougassian / Paula Varone</i>	315
RESEÑAS BIOGRÁFICAS DE LOS AUTORES	375

PRESENTACIÓN

LA SEGURIDAD REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

QUÉ ES Y QUÉ OFRECE EL ANUARIO 2009

Desde la década pasada se pueden observar cambios en los factores que determinan la seguridad regional en América Latina y el Caribe, entre los que se destacan:

1. La importancia de esta región para la seguridad y la política exterior de los Estados Unidos ha disminuido y, actualmente, se limita a las amenazas percibidas y reales representadas por el terrorismo, la migración ilegal y el tráfico de drogas.
2. Mediante elecciones democráticas en la mayoría de los países de la región, exceptuando a Cuba, gobiernos socialdemócratas o populistas con tendencias de izquierda han llegado al poder. Las percepciones y preocupaciones de seguridad identificados por estos gobiernos difieren de las definidas por los Estados Unidos.
3. Liderados por Venezuela, los países con gobiernos de tendencia izquierdista y miembros del ALBA, en su política exterior y de seguridad: a) rechazan explícitamente a los Estados Unidos; b) reclaman para sí la representación de los verdaderos intereses de los pueblos, en una competencia política e ideológica con los gobiernos socialdemócratas de la región; y c) buscan activamente el establecimiento de alianzas estratégicas de seguridad con potencias extra-regionales tales como China, Rusia e Irán.
4. No solo la producción y el tráfico de drogas, sino también el crimen organizado –cada vez más consolidado– amenazan la gobernabilidad democrática en la región.

En consecuencia se puede hablar de una nueva geopolítica de América Latina caracterizada por:

1. La disminución de la importancia e ingerencia de los Estados Unidos en América del Sur.

2. Un aumento del riesgo de que los conflictos nacionales tengan repercusiones subregionales, como en el caso del conflicto entre Colombia y Ecuador en marzo 2008.
3. Problemas de gobernabilidad democrática en el Gran Caribe, México, los países productores de drogas y en las grandes ciudades del continente, vinculados al crimen organizado.

En este contexto la política de represión violenta al consumo, tráfico y producción de drogas, promovida por Estados Unidos, no logra resolver los problemas de gobernabilidad democrática en la región. Al mismo tiempo, las posiciones contrarias de los bloques liderados por Brasil y Venezuela han tenido como efecto positivo la creación de Unasur y, dentro de esta organización, del Consejo de Seguridad y Defensa (CSD), un mecanismo de consulta y deliberación, sin participación de Estados Unidos, que puede avanzar en la resolución multilateral de conflictos en América del Sur.

Ante los retos que plantean estos nuevos escenarios, el Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert presenta la primera edición del Anuario de la Seguridad Regional, que analiza los principales datos sobre la seguridad interna y externa de los países y/o subregiones de América Latina y el Caribe. El contenido del Anuario refleja la estructura y las actividades del programa. La mayoría de los artículos específicos para cada país han sido elaborados por los coordinadores de los grupos de trabajo nacionales, que existen en buena parte de los países de la región o en sus subregiones: Argentina, Chile, Uruguay, Brasil, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, México y América Central (en formación).

El Anuario se divide en dos partes. La primera parte incluye los más recientes análisis sobre la Seguridad, Política Exterior y Defensa; la Seguridad y Gobernabilidad Democrática; Posición Geopolítica y en la Seguridad Regional de cada país, en los cuales los autores citan los eventos, procesos, avances y retrocesos más relevantes de los años anteriores, y las perspectivas para 2009.

En la segunda parte se presenta una serie de resúmenes sobre el crimen organizado en la región. Estos resúmenes intentan examinar, con un formato accesible, los datos disponibles sobre el crimen organizado en los países de mayor tamaño (México y Brasil), así como en las subregiones de América Latina y el Caribe. El objetivo es construir un ‘mapeo’ del crimen organizado en la región.

Con estos mapeos iniciamos también el Observatorio del Crimen Organizado, un grupo de trabajo en el que participan los autores de los resúmenes y otros expertos en las temáticas relacionados con esta materia. En el Observatorio se actualizan los ‘mapeos’ aquí publicados y se desarrollan trabajos e investigaciones sobre temas transversales, de particular relevancia para combatir el crimen organizado y contrarrestar sus impactos negativos sobre la gobernabilidad democrática en la región.

Actualmente se adelantan trabajos comparativos sobre la reforma policial y judicial, el papel de las fuerzas armadas en el combate al crimen organizado en la región. El Observatorio del Crimen Organizado cuenta con el apoyo financiero de la Fundación Open Society Institute (ZUG).

Finalmente, agradecemos el apoyo de los coordinadores de los grupos de trabajo del Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert en el proceso de conceptualización del Anuario. Agradecemos también a todos los autores de los artículos que componen esta publicación y a Linda Homburg quien, durante su pasantía en la Oficina de la FES en República Dominicana, apoyó la revisión y edición del Anuario.

A LA MEMORIA DE PABLO DREYFUS

Nuestro colega y amigo se encontraba, junto con su esposa Ana Carolina Rodríguez, en el vuelo de Air France que desapareció en el Atlántico la noche del 31 de mayo. Pablo, además de ser uno de los coordinadores del Grupo de Trabajo de Brasil del Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la FES, fue nuestro principal colaborador y asesor en temas relacionados con el crimen organizado, siendo uno de los principales expertos internacionales en control de armas pequeñas y en desarme. Durante su viaje a Europa participaría en la conferencia anual del Small Arms Survey, en Ginebra (Suiza).

En nombre de los coordinadores y colaboradores de los grupos de trabajo del Programa de Cooperación en Seguridad Regional y de la Fundación Friedrich Ebert expresamos nuestras condolencias a los familiares, amigos y colegas de Pablo y Ana Carolina. Dejan un vacío que no se podrá llenar.

Dedicamos esta primera edición del Anuario de Seguridad Regional a Pablo Dreyfus.

HANS MATHIEU Y PAULA RODRÍGUEZ

PARTE I

LA SEGURIDAD INTERNA, EXTERNA Y REGIONAL DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

LOS DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EN LATINOAMÉRICA. ENTRE LAS NUEVAS AMENAZAS, LA NUEVA GEOPOLÍTICA Y LOS VIEJOS CONFLICTOS

RAÚL BENÍTEZ MANAUT / PABLO CELI / RUT DIAMINT

1. UN AÑO SINGULAR PARA LATINOAMÉRICA

El 2008 fue un año peculiar, de quiebre de tendencias que venían perfilándose desde inicios de siglo y que configuraron un nuevo paradigma de las relaciones de seguridad en el hemisferio. Esos cambios pueden resumirse en varias cuestiones: la amenaza de guerra entre Ecuador y Colombia, el afianzamiento del liderazgo brasileño, el papel regional del gobierno de Venezuela, la conformación del Consejo Sudamericano de Defensa, la crisis de Haití y la consecuente presencia de nueve países latinoamericanos en la Minustah, y la nueva dimensión de la guerra a las drogas en México y en menor nivel en Centroamérica.

Recordemos que la década perdida de los ochenta en Latinoamérica fue un período en el que se acabaron los proyectos autoritarios y se dio comienzo a la fase de la democratización. En ese contexto los estudios de seguridad quedaban determinados por la preocupación central de las transiciones: el control civil de las fuerzas armadas. Así, el papel de los militares era definitorio para circunscribir el tipo de transición y delimitar su lugar en la nueva etapa democrática.¹

A inicios de los años noventa el escenario internacional había superado la tensión este-oeste y se abrían

expectativas de una cooperación más profunda y una paz más estable. Desde EE.UU. surgía una propuesta para el hemisferio que, retomando tardíamente los conceptos de Olaf Palme para la inclusión de la Europa del Este, apostaba a las Medidas de Fomento de la Confianza (CSBM) como clave de las relaciones entre las naciones latinoamericanas. En esta década fueron muy importantes las iniciativas de desarme y control de armamentos, y los mecanismos subregionales de cooperación en seguridad internacional.² De igual forma, se resolvió positivamente la grave crisis de Centroamérica empleando como mecanismo la activa participación de la ONU.

A partir de los conceptos elaborados y puestos en práctica por los neoconservadores³, justificados en el temor a un ataque terrorista que emerge después de los atentados de septiembre de 2001, el contexto global y el hemisférico cambiaron. El acento en la cooperación se diluyó y volvió a irrumpir triunfante el pensamiento realista con sus conatos de armamentismo y militarismo. Arrancó una nueva ola de militarización, esta vez sin los militares controlando el Estado, o sea, conducida por gobiernos democráticamente electos. Se dio una nueva ola de procesos de adquisición de armamento que a su vez reflejó una nueva relación del comercio de armas con proveedores de todo el mundo (Diamint, 2009).

Acompañando esta fase de neorrealismo, una serie de procesos políticos cercanos a las posturas de la izquierda generaron tendencias fragmentarias en Latinoamérica y se pasó de la uniformidad del consenso de Washington a la diversidad de proyectos con contenidos nacionalistas más acentuados. Como señaló Rosario Green, “En el caso de Latinoamérica, la denominada ‘guerra preventiva’, además de fracturar a la región pues países como Colombia, Panamá, Costa Rica, Honduras, El Salvador y República Dominicana se colocaron al lado de la coalición comandada por Estados Unidos, la distanció de Washington con consecuencias diversas” (Green, 2003:2). Esa fragmentación y superposición de fenómenos alcanzó también el ámbito de la defensa y la seguridad.

Este período que se abrió a partir de 2001 generó nuevas dudas. Temas como la intervención de la seguridad interior en el ámbito de la defensa o la superposición entre cuestiones de defensa y seguridad, y el notorio rearme encubierto bajo la nómina de modernización de los aparatos de defensa son preocupaciones para cada uno de los países y crean además tensiones regionales. Es un momento crucial y de definiciones políticas en el que se percibe claramente un cambio en la construcción de la seguridad regional. El terrorismo de origen islámico se incorporó por vez primera al catálogo de amenazas, para corresponder con la nueva óptica de EE.UU. y en cuya función se reordenaron las agendas de seguridad en todos los países.

En el plano multilateral ha sido relevante el papel político de la Unasur para resolver la crisis boliviana que escaló a una grave situación de tensión y polarización interna. La reacción de Unasur, especificada en la denominada Declaración de La Moneda, confirmó el apoyo y la asistencia multilateral al Gobierno de Bolivia, comprometiéndose con la preservación de su integridad territorial y rechazando la desestabilización del sistema democrático.⁴ Con ello se concretó una importante iniciativa de acción multilateral que rebasó a la OEA en la solución de conflictos ante situaciones de inseguridad interna de Estados del área y evidenció el rezago de los EE.UU. en materia de seguridad regional frente a la acción concertada de los gobiernos latinoamericanos y caribeños.

EE.UU. durante el gobierno de George W. Bush [2001-2009] enfrentó el mayor desencuentro con la región. Se debilitó el Consenso de Washington (promoción de democracia y libre mercado) y sólo se

reactivaron mecanismos de presencia militar como bien ejemplifica la reactivación de la IV Flota. Actualmente la agenda norteamericana para Latinoamérica, sin que ésta vaya a ser una región prioritaria, anuncia la superación del descuido de las relaciones con el subcontinente y la reconsideración de los cambios operados en el escenario político y militar latinoamericano, dejando a la agenda hemisférica en un punto complejo para la política exterior y de seguridad de los EE.UU. (Barshefsky y Hill, 2008). Para la potencia los elementos críticos en el nivel de la seguridad fueron el incremento de la guerra al narcotráfico en el corredor entre los países andinos, Centroamérica y México, la transición cubana y la nueva integración animada desde gobiernos con una orientación política de izquierda –entre ellos algunos abiertamente anti-norteamericanos, como Nicaragua, Ecuador y Bolivia, siguiendo a Venezuela (Arnson *et. al*, 2009)–, el ascenso de Brasil como potencia subregional y la nueva presencia rusa e iraní abierta por Venezuela y Cuba. Finalmente se agregan una serie de temas como la porosidad de las fronteras y el tráfico de armas que adquiere un alto nivel de gravedad y altera peligrosamente la seguridad pública en Brasil, México y Centroamérica (Varios autores, 2007).

El cambio de gobierno en EE.UU. abre una oportunidad para que se reformule la relación en muchos ámbitos, entre ellos el de seguridad, pues durante el gobierno de George W. Bush, el énfasis en la guerra al terrorismo alejó a la potencia del continente (Shifter y Joyce, 2009). No obstante advertimos que la propuesta norteamericana de policializar a las fuerzas armadas ha ganado espacio, ya que con la emergencia del crimen organizado los ministros de Defensa de las Américas emitieron un comunicado conjunto en septiembre de 2008 donde reafirman su compromiso de combatir esta amenaza, con lo que supondría abrir el abanico de misiones de las fuerzas armadas a muchas que se entendían como misiones de los aparatos policíacos, de inteligencia y justicia:

Su compromiso de combatir la delincuencia organizada transnacional, incluyendo el tráfico ilícito de armas, de drogas y sus precursores químicos, la trata de personas, el tráfico de personas, la corrupción, el lavado de dinero y otros delitos afines, que afectan el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos, y constituyen una grave amenaza a la paz y la seguridad internacionales, las instituciones y los valores democráticos, así como la determinación de los Estados Miembros de confrontar esas amenazas

de una manera solidaria, decisiva y amplia, de conformidad con todos los instrumentos internacionales correspondientes, asegurando el pleno cumplimiento del derecho internacional, los derechos humanos y las normas del debido proceso, y de conformidad con el orden constitucional y la legislación nacional de cada Estado Miembro (Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, 2008).

La relativa remilitarización en algunos países de la región que acompaña a muchos gobiernos civiles –algunos de corte autoritario y populista– y los modelos corporativos y multifuncionales de los aparatos militares, como el caso de Venezuela y Ecuador, están cambiando los papeles de las fuerzas armadas (Perales, 2008). Esta tendencia fue advertida por un conjunto de organizaciones civiles que participaron como observadores en la VIII Conferencia de Ministros de la Defensa de las Américas, donde expresaron su “preocupación por la creciente militarización de América Latina y por la continua participación de las fuerzas armadas en misiones de seguridad interior y en tareas de desarrollo socioeconómico que desvirtúan el papel militar y de la defensa”.⁵ En otras palabras, hay un regreso a los paradigmas de la participación de las fuerzas armadas de los años sesenta y setenta orientados a problemas estructurales de carácter interno.

Una nueva multipolaridad se proyecta sobre Latinoamérica con el declive relativo del predominio norteamericano y la emergencia de China, Rusia e India, colocando a la región entre nuevos escenarios estratégicos, tendencia que se profundiza por la crisis económica mundial y sus impactos regionales. Las aproximaciones en política exterior, de comercio y militar por parte de varios países latinoamericanos y caribeños a estas potencias emergentes modifican el borde geográfico de la región, incorporándola a líneas de reestructuración de la hegemonía mundial. En el caso de los países del norte (Colombia, Centroamérica, el Caribe y México) sigue siendo dominante la presencia de EE.UU. mientras que desde Venezuela hacia el sur son notables los esfuerzos o de búsqueda de mayor autonomía y protagonismo o, abiertamente, de confrontación con la potencia.

2. MÉXICO, CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE

Los casos de México, Centroamérica y el Caribe presentaron una sintomatología de seguridad diferente

a la de Sudamérica. En primer lugar, en esta región no se observan cambios importantes en la relación con EE.UU. Incluso en el caso de Cuba la confrontación histórica no presenta señas de agravamiento y, por el contrario, con el cambio de gobierno norteamericano en enero de 2009 se observa el inicio de un período de distensión y probable cambio en las relaciones (Friedman, 2009). En México la situación de seguridad ha continuado el deterioro que se observa desde hace años, provocado por el aumento de las actividades del crimen organizado. La cifra más alarmante es la tendencia al ascenso de la violencia, en particular las ejecuciones entre bandas rivales del narcotráfico y las que realizan los carteles contra funcionarios de gobierno, principalmente militares y del área de policía (sea por la presión que ejerce el gobierno o por corrupción).

A diferencia de Sudamérica, en esta región no se observan tan acentuadas las tendencias a la disidencia con los planteamientos estratégicos de EE.UU. En sus tres subregiones, Norteamérica, Centroamérica y el Caribe, se ha respaldado en materia de seguridad los planteamientos para construir una fortaleza fronteriza y de seguridad perimetral a nivel continental (Clarkson, 2008:369). La construcción de un sistema cooperativo de fronteras inteligentes comenzó a implementarse con Canadá en diciembre de 2001 y con México en marzo de 2002, siendo el modelo de los convenios futuros para la cooperación con el resto de los países, con el fin de enfrentar el terrorismo. Con México y Canadá se plantearon sistemas de seguridad para el comercio, las comunicaciones aéreas y navales, y para prevenir el tráfico de personas. Igualmente el control de la migración y la restricción a los visados se puso en marcha con base en el concepto de fronteras inteligentes (Benítez Manaut y Rodríguez Ulloa, 2006).

En Norteamérica y Centroamérica las agendas de seguridad han dado un viraje radical. La agenda de la Guerra Fría fue exitosamente superada con el fin de los conflictos por la vía negociada. Hubo un vacío en los años noventa, los cuales combinaban herencias de esta guerra con añadidos de una agenda ampliada. Esto se plasmó en el Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica (1995) y en la Declaración de Seguridad Hemisférica de la OEA (2003) donde se dio una apertura a toda la problemática económica y social y a la fuente de amenazas (Benítez Manaut, 2005). De forma difusa la pobreza se identificó como una de estas fuentes pero su combate se complica en lo institucional,

pues no puede enfrentarse con las fuerzas armadas o los cuerpos de seguridad. Este diagnóstico acercó a México y Centroamérica, y se llegó a la conclusión de que, en lo socioeconómico, las estructuras de Chiapas son más cercanas en sus indicadores negativos a los países del sur que a los estados mexicanos del norte (Basail Rodríguez *et. al*, 2005). A la par y en sentido inverso EE.UU. concentró su agenda en la guerra al terrorismo. Estas heterogeneidades se fueron diluyendo al compartir todos los países la nueva amenaza: el crimen organizado.⁶ Esto se plasma con la Iniciativa Mérida como el primer paquete de ayuda que supera la cooperación contra el terrorismo y se centra en éste como un problema latinoamericano real.⁷ Así, el narcotráfico en Centroamérica encabeza la lista de riesgos (Aguilera, 2007:53). Para la ONU, Centroamérica es una región muy vulnerable a las incursiones del crimen organizado dada la debilidad de las instituciones de Estado que pone en peligro la cohesión social y afecta el desarrollo económico (ONU, 2007:12).

En la agenda de amenazas a la seguridad de la región, el terrorismo pasa a un segundo plano como prioridad para la contención y el crimen organizado se transforma en el principal enemigo a confrontar tanto desde los gobiernos, sus agencias de inteligencia y cuerpos policíacos, como desde los organismos internacionales. Desde los años noventa algunos analistas como Meter Lupsha definieron el crimen organizado como la principal amenaza emergente de la postguerra fría.⁸ A pesar de su virulencia al actuar contra EE.UU., el terrorismo fue subsumido por el crimen organizado que hoy emerge como la prioridad. En el caso del tráfico de cocaína de los países andinos hacia EE.UU., los análisis no registran a Centroamérica como un lugar importante para el tránsito en los años noventa. Sin embargo, México sí está incorporado a los mapas de tránsito de drogas. Uno de los elementos es el aumento de la producción que indica cómo distintos países y regiones se van incorporando a los corredores de drogas. En el caso de la cocaína, que proviene casi en su totalidad de Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia, en el año 1990 su producción fue de un poco más de 800 toneladas y asciende en el año 2007 a 1.000 toneladas de las cuales 600 se producen en Colombia, según la ONU (UNDCP World Drug Report, 2008:69). Al incrementarse la producción de cocaína, lógicamente las organizaciones criminales necesitan más rutas, intermediarios y apoyo logístico. Además estas cifras demuestran el fracaso de la estrategia de erradicación y control del

comercio puesta en marcha por EE.UU. en México, los países andinos y Centroamérica. Así, éste último se convierte en corredor entre México y Colombia, y se crean grupos mafiosos, autónomos o filiales de los mexicanos y colombianos. Hay entonces una nueva agenda de seguridad compartida en el sur de México, que es la síntesis de tres actividades criminales: el tráfico de personas, armas y drogas.

Sin embargo, la agenda ampliada de seguridad nacional de México encuentra otras amenazas en el sur del país, principalmente en la frontera. Del listado de nuevas amenazas a la seguridad, por ejemplo las ambientales, el sur de México y los países de Centroamérica son considerados de alta vulnerabilidad a los desastres naturales. De igual manera los países de Centroamérica están saliendo recientemente de graves conflictos civiles, por lo cual sus sistemas políticos son frágiles y, en casi todos los casos, están polarizados entre dos opciones políticas mientras sus sistemas de seguridad están rebasados por problemáticas sociales explosivas, como las nuevas modalidades de pandillerismo denominadas «maras» (Fernández de Castro y Santamaría, 2007). Al mismo tiempo se observan las secuelas del militarismo endémico, principalmente en Guatemala, y se habla con frecuencia de resolver las problemáticas sociales con «mano dura» (El Salvador, Guatemala y Honduras). En Centroamérica, si bien los procesos de paz concluyeron exitosamente para la ONU, en lo que respecta a la transformación de las guerrillas en actores políticos y a la desmovilización de combatientes, el Estado quedó muy debilitado y con pocas posibilidades de reconstruirse bajo modalidades democráticas debido a la falta de recursos humanos y materiales.⁹

En el Caribe ha habido un cambio radical en el panorama de la seguridad desde el fin de la Guerra Fría. El narcotráfico, la pobreza que provoca, entre otras consecuencias, importantes olas migratorias y el tráfico de armas, han ocupado un lugar prioritario en el diseño de las agendas de seguridad de casi todos los Estados de esta sub-región. De igual manera, la presencia hegemónica de EE.UU. sigue manteniendo un discurso heredado de la Guerra Fría en el caso de la política hacia Cuba y buscando la colaboración para el control de los migrantes y las drogas respecto al resto de los países. Para las pequeñas naciones del Caribe una agenda de seguridad ambiental también se ha vuelto una prioridad, por la elevada vulnerabilidad que es producto del paso de ciclones y huracanes cada vez más destructivos.

Por ello, tanto como por razones socioeconómicas y geopolíticas, el Caribe es constantemente definido como una zona vulnerable. A ello se le agrega la debilidad de los Estados por su propia descomposición política. Para enfrentar muchos de estos problemas de seguridad las naciones del Caricom han optado por esquemas cooperativos importantes. En el Caribe los temas de seguridad humana son centrales, pues uno de sus países, Haití, registra entre los índices de pobreza más elevados del mundo y a su Estado frecuentemente se le clasifica de fallido, por lo que la ONU, con la activa participación de nueve países de Latinoamérica, implementa una misión de paz, estabilización y reconstrucción sin precedentes en el subcontinente, llamada Minustah.¹⁰ Por lo anterior se puede afirmar que las necesidades de seguridad del Caribe descansan en los mecanismos cooperativos y en los programas de cooperación de organismos internacionales y potencias como EE.UU., Francia y Gran Bretaña, a lo que se ha agregado de forma significativa la ONU y el esfuerzo de países latinoamericanos como Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Perú, entre otros. A lo anterior Anthony Maingot lo denominó «colonización por invitación» (2007). Los pequeños países están desbordados en materia de seguridad ante las nuevas amenazas y se da un fenómeno de «repliegue del control de la soberanía»¹¹ que se expresa por la falta de capacidad de los Estados y sus instituciones para enfrentar con eficacia los desafíos tanto de actores paralelos con gran poder, como el crimen organizado y los embates de la naturaleza.

3. LA LARGA CRISIS ANDINA

En los Andes se articula una larga crisis subregional a los elementos nacionales, aspecto propio de las dinámicas políticas y de las políticas de seguridad y defensa impulsadas por los gobiernos, donde se han dejado de lado todos los esfuerzos por construir una seguridad cooperativa y donde opera un esquema en el que las seguridades nacionales se imponen (Varios autores, 2007). Así, los Andes se ha vuelto la subregión del hemisferio con mayores focos de conflicto, con repercusiones geopolíticas graves (Celi, 2007). El tema de los cultivos de coca y el narcotráfico es en todos los países uno de los elementos que provoca graves problemas geopolíticos (Thuomi, 2003). Hay una grave crisis de gobernabilidad que se desprendió de fallidas transiciones a la democracia en los años noventa (Arnson, 2000). En la región coexisten go-

biernos autoritarios con estructuras democráticas muy débiles y en todos los países andinos se observa una grave polarización política. A ello se suma una débil institucionalidad en el sector defensa (Varios autores, 2004). No importa la tendencia política de los presidentes, al ascender a la presidencia provocan graves exclusiones políticas y en todos los casos terminan respaldándose en las fuerzas armadas para gobernar. Tanto el gobierno de Alberto Fujimori [1990-2000] en Perú en los años noventa, como los gobiernos de Álvaro Uribe [2002-] y Hugo Chávez [1999-] actualmente –ambos con gran concentración de poder–, llegan a detener e incluso desmontar muchas de las reformas democráticas. Ello también se observa en Ecuador con el actual gobierno del presidente Rafael Correa [2007-] y en Bolivia con el gobierno de Evo Morales [2006-] y sus conflictos con los gobernadores de la llamada Media Luna, donde se observa una grave polarización política, social y de proyecto de nación. El gobierno de Evo Morales entabla a su vez un reto geopolítico que es la revaloración de la hoja de coca para la erradicación de sólo los excedentes que se emplean para usos ilegales (Rojas Guzmán, 2008). Esta política ha desatado fricciones, sobre todo con EE.UU. quien afirma que esto es aprovechado por los productores de cocaína.

En los Andes la seguridad de los países involucra todas las dimensiones de la seguridad: conflictos no resueltos heredados de la Guerra Fría (Colombia), enfrentamientos convencionales en las fronteras de Ecuador y Perú, (1995) y Ecuador y Colombia (2008), la presencia del narcotráfico en sus diversas dimensiones (producción de hoja de coca en Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia), procesamiento de cocaína (Colombia, Argentina), exportación de cocaína por las fronteras de Colombia y Venezuela hacia Centroamérica y México buscando el mercado de EE.UU. y ampliación de los mercados de Sudamérica, como el brasileño, a través de las fronteras comunes (Youngers y Rosin, 2004). Esto es lo que se denomina los efectos expansivos del Plan Colombia (Tickner, 2004) y una guerra al narcotráfico con pocos éxitos en lo que respecta a su capacidad para destruir los cultivos de coca y evitar la exportación de cocaína:

Cuando el Congreso estadounidense aprobó el Plan Colombia en 2000, pidió al gobierno de Clinton que le entregara un informe en el que explicaran cuáles eran los criterios para medir el éxito del paquete de ayuda. Este informe decía 'La meta del Plan Colombia del presidente

Pastrana es reducir el cultivo, el procesamiento y la distribución de drogas de Colombia en 50% en un plazo de seis años'. Esto no ocurrió. Por el contrario, el sistema satelital estadounidense detectó más plantíos de coca en Colombia en 2006 (157.000 hectáreas) que en 2000, año en que inició el Plan Colombia (136.000 hectáreas). El personal de interdicción estadounidense ha detectado que no existe reducción alguna de la cantidad de cocaína que sale del territorio colombiano (Isacson, 2008:50).

Otro factor de inseguridad en los Andes es la ampliación de la delincuencia y la inseguridad pública. Este fenómeno es particularmente grave en Colombia, Venezuela y Perú. En Colombia algunos casos de «rescate» de centros urbanos han sido exitosos, como en Bogotá, Medellín y muchas ciudades medianas. Sin embargo la ciudad de Caracas ostenta el dudoso honor de ser la ciudad más insegura de Latinoamérica, con más de cincuenta homicidios por 100.000 habitantes (Dammert y Bailey, 2007).

En este panorama negativo merece desarrollarse el análisis de la crisis desatada desde el primero de marzo de 2008 entre Ecuador y Colombia y el proceso de militarización de Venezuela. Ambas situaciones tienen efectos geopolíticos notables y focalizan la atención de organismos internacionales para alguna alternativa de solución. El conflicto armado en la frontera colombo-ecuatoriana, desatado el primero de marzo de 2008, generó la crisis de seguridad más importante a nivel regional (Bermeo Lara y Pabón Ayala, 2008). Con la militarización del Plan Colombia y la puesta en marcha de las operaciones de contrainsurgencia estructuradas en el Plan Patriota (2004) y el Plan Victoria (2006) se desplegó una estrategia de presión hacia el sur para ejercer intimidación militar sobre las fronteras amazónicas, fundamentalmente la ecuatoriana, hacia la cual se empuja a las FARC (Vargas, 2008:166). Esto, *de facto*, internacionaliza el conflicto con el intento de involucrar militarmente a países terceros y las fronteras de Colombia con Perú, Venezuela y Brasil, con lo cual se ha configurado un nuevo conflicto geopolítico amazónico y de desestabilización subregional (Celi, 2008).

El impacto transfronterizo de las acciones de contrainsurgencia ejerce presión sobre las fronteras andinas y amazónicas, induciendo al incremento del armamentismo y a la movilización militar de

los países del área. Con ello se configuran factores de riesgo para una crisis militar en la región: un proceso de movilización militar unilateral de cada uno de los países ante la posible ampliación del conflicto y la consecuente concentración de fuerzas armadas en la zona, incluidas fuerzas militares norteamericanas presentes en territorio colombiano. Una consecuencia de la acción de los países de la región ante el incremento de las tensiones entre Colombia y Ecuador se evidenció en la ausencia de mecanismos de seguridad cooperativa y en la debilidad de los mecanismos políticos multilaterales existentes para la prevención de conflictos y el restablecimiento de medidas de confianza y seguridad.

Ni el Grupo de Río ni la OEA sancionaron a Colombia, aunque sí condenaron la violación de soberanía sufrida por Ecuador. La conclusión de la Cumbre del Grupo de Río en Santo Domingo, República Dominicana, del 7 de marzo de 2008 no condujo a la superación de las tensiones ni de la desconfianza entre los dos países, como tampoco lo pudo lograr la mediación de la OEA. De hecho, las fricciones entre los países enfrentados han continuado, con reiterados incidentes diplomáticos y militares que han postergado la regularización de las relaciones bilaterales (*Policy Paper*, N° 22).

En lo inmediato este conflicto interestatal ha servido para una mayor militarización del área andina y un incremento de la tendencia a un mayor armamentismo en los países próximos al conflicto, fundamentalmente Colombia, Ecuador y Venezuela, cuyos gobiernos han incrementado significativamente sus adquisiciones militares en el último año (Paz y Cepeda). En estas condiciones la política de fuerza del gobierno colombiano devino el mayor factor de inseguridad regional al elevar el riesgo de desborde del conflicto interno y la extensión y profundidad de sus impactos vecinales y de área, volviéndolo un conflicto bilateral con implicaciones subregionales. De esta forma la crisis colombiana y las políticas del presidente Uribe son lo que tiene más efectos geopolíticos en la región en materia de seguridad.

En el mismo tenor de Colombia el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, desde su segunda reelección en 2006 pretende consolidar el proceso de la revolución bolivariana teniendo importantes efectos en lo interno y lo externo. Venezuela se ha tornado una de las naciones más militarizadas del continente debido al empleo intensivo de fuerzas por parte del

presidente (Jacome, 2008). Los procesos de transformación institucional de la seguridad y las fuerzas armadas en Venezuela están ligados al creciente papel del sector militar en la estructura política y a un progresivo enrolamiento de porciones de la población en estructuras de índole militar. Con la puesta en marcha de la Ley de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana se incrementan estas presencias teniendo efectos sobre el control político del país, autorizando a los militares para el ejercicio de funciones civiles incluidas las de seguridad pública, al tiempo que se amplían las facultades presidenciales en el manejo de las fuerzas militares, incluida la autoridad de otorgar el mando militar y el establecimiento de la milicia popular bolivariana adscrita directamente al Presidente de la República, con funciones de inteligencia, movilización nacional y organización de los Cuerpos Combatientes de Reserva para la Defensa Integral de la Nación (Manrique, 2008).

Junto a esta militarización en las estructuras político-sociales se produce un incremento de los gastos militares y la re-potenciación del aparato bélico con nuevas adquisiciones de armamento. En los últimos tres años Venezuela ha efectuado adquisiciones militares superiores a los 6.700 millones de dólares teniendo como principales proveedores a Rusia, Bielorrusia, China y España.¹²

Esta proyección de la cooperación comercial, tecnológica y militar venezolana transoceánica estimula la apertura de un importante enclave de relaciones extra-continenciales que gravita alrededor de los tradicionales equilibrios en la dinámica de los actores regionales, potenciando su liderazgo solidario sobre gobiernos como los de Ecuador, Bolivia, Nicaragua y Cuba, que acuden también a las alianzas extra-regionales con Rusia, China e Irán. En el caso boliviano, tras la expulsión del embajador de EE.UU., el presidente Evo Morales abrió a Rusia la cooperación en la lucha contra el narcotráfico, mientras que Ecuador ha puesto en marcha acuerdos de cooperación militar que incluyen compras de armamento a estos países.

Esta perspectiva es relevante también para los acuerdos militares en el ámbito de la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA) integrada por Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua y Dominica, a la cual se sumó Honduras en 2008. La proyección de Venezuela en la seguridad regional se encuentra determinada por tres factores concurrentes: la transformación estructural del sistema militar venezolano, el in-

cremento de los gastos militares que acompaña a la re-potenciación de aparato bélico y la orientación de las alianzas denominadas «estratégicas» que promueve el gobierno de Chávez a nivel regional y extra-continental.

En lo que atañe a las relaciones intra-regionales Venezuela ha mantenido una constante iniciativa en asuntos de política interna de algunos países del área, en tensiones bilaterales y en el ensamblaje regional de su política energética. No circunscrito a la proclama de adhesión política, ha mantenido una presencia activa en torno a los procesos políticos ecuatoriano y boliviano, mediante iniciativas de cooperación y acción internacional. El incidente colombo-ecuatoriano o la confrontación interna boliviana, fueron escenarios para la intervención directa del gobierno venezolano.

4. LA SEGURIDAD EN EL CONO SUR

Las tendencias de seguridad común en el Cono Sur perdieron parte del dinamismo cooperativo que se construyó durante los años noventa. No obstante, es la región latinoamericana con mejores perspectivas desde el punto de vista de la seguridad internacional. Primero, porque se impuso el criterio de superar las hipótesis de conflicto mutuas y las diferencias entre países se resuelven exclusivamente por la vía diplomática y negociada. Segundo, porque es la región en la cual se progresó más en el control civil democrático de las fuerzas armadas. Ello ha implicado asimismo una creciente profesionalización de la administración de la defensa y una continua vinculación entre los ministerios de defensa de la región. Tercero, se modificó la educación de las fuerzas armadas, priorizando los valores democráticos y desestimando las doctrinas ofensivas. Cuarto, las actividades y operaciones entre fuerzas armadas de la subregión aumentaron tanto en número como en calidad, existiendo una mayor transparencia en las capacidades militares de cada uno de los Estados. Ello se expresa también en proyectos de producción conjunta para la defensa. Quinto, en Argentina y Chile es donde se ha avanzado más en relación con la transparencia en la formulación de las políticas de defensa. Esto se plasmó además con la redacción de Libros de Defensa desde fines de los años noventa.

Este panorama positivo tiene, sin embargo, algunas aristas que enturbian los acuerdos alcanzados. Por

una parte el liderazgo de Brasil produce un desequilibrio en las relaciones regionales. Además, tal como se manifestó en las reuniones preparatorias del Consejo Sudamericano de Defensa (CDS), persisten desconfianzas especialmente con respecto a los objetivos de algunos países ocultos detrás de la compra de equipamiento militar. Por otra parte hay diferencias importantes en las misiones militares que son admitidas para las fuerzas armadas, especialmente entre Argentina y Chile que no permiten la intervención militar en asuntos de orden público y Brasil que involucra a sus fuerzas en la seguridad interna. Finalmente quedan tensiones regionales fundamentalmente entre Chile, Bolivia y Perú, que han dilatado los acuerdos en el marco de la Unasur y que demuestran la persistencia de problemas no solucionados en las alianzas subregionales.

En este panorama cabe resaltar el nuevo papel de Brasil en la seguridad regional. Desde 1995 ha ido perfilando una nueva dimensión estratégica. La gestión del presidente Fernando Henrique Cardoso [1995-2003] inició una serie de acciones para convertir al país en miembro permanente de un remozado Consejo de Seguridad. El fracaso del proceso de reforma no quebrantó a la dirigencia brasileña en su objetivo de pasar de ser un *global trader* a ser un *global actor*. En ese contexto surge como una potencia intermedia¹³ con un perfil claramente hegemónico en el nivel sudamericano. La gestión de 'Lula' logró posicionar a Brasil en la escena internacional y obtener el apoyo de la Unión Europea (UE) para su candidatura al Consejo de Seguridad. EE.UU. negoció un acuerdo estratégico con un fuerte componente en el desarrollo de energías alternativas. Brasil se perfila como uno de sus socios principales en Latinoamérica y el Caribe, junto a México. James M. Roberts y Ray Walser sostienen: "Bajo el presidente Luiz Inácio 'Lula' da Silva, Brasil ha emergido como una potencia regional, liderando competentemente los esfuerzos de misiones de mantenimiento de la paz en Haití y actuando como un 'mayor de edad' restringiendo la influencia del hambriento de poder, anti-Estados Unidos, Hugo Chávez" (2009).

El liderazgo de Brasil está produciendo cambios en la agenda de seguridad regional. Cuenta con 367.906 hombres dentro de sus Fuerzas Armadas (Donadio y Tibiletti, 2007), tiene una competitiva industria militar y posee, según SIPRI, la capacidad nuclear más avanzada de Latinoamérica con

desarrollos en materiales fisibles (Feldman, 2006). El proyecto de liderazgo brasileño se constató por las cuatro cumbres presidenciales que en forma conjunta se desarrollaron en el balneario brasileño de Costa do Sauípe los días 16 y 17 de diciembre de 2008¹⁴, hecho histórico, como señaló el Presidente da Silva¹⁵, en el que además se decidió la reintegración de Cuba al sistema latinoamericano.¹⁶ Ese liderazgo se refleja claramente en las palabras del Presidente: "Queremos ser protagonistas, no meros espectadores en los teatros donde se deciden las perspectivas de bienestar y prosperidad para nuestros pueblos" (2008).

Brasil plantea que su liderazgo tiene la finalidad de *empoderar* a Latinoamérica y el Caribe, discutiendo en pie de igualdad con las grandes potencias. El gobierno del Presidente da Silva quiere crecer como potencia pero sin generar tensiones en su medio regional. Por ello en mayo de 2008 creó el proceso de constitución del Consejo Sudamericano de Defensa. Nelson Jobim fue visitando desde fines de 2007 las capitales de la región para explicar la iniciativa de este foro, cuyo objetivo sería la coordinación de políticas de defensa para la prevención de conflictos, la realización de ejercicios militares conjuntos y la participación en operaciones internacionales de paz. De forma un tanto más solapada apareció el interés de Brasil de continuar expandiendo su equipamiento militar entre los vecinos sudamericanos. Dijo el Ministro Jobim: "Otro tema es que sin una economía de escala no vamos... ¿Nosotros en América del Sur vamos a continuar haciendo compradores de supermercado en materia militar? Acá está la cuestión de la integración con el desarrollo" (2008).

Todos estos pasos vinculados al campo de la defensa denotan que hay una decisión compleja y coherente orientada a generar un nuevo papel estratégico de Brasil, apoyado en la relevancia de un efectivo uso de la fuerza. No podemos dejar de remarcar que estos cambios tendrán una significación resaltante en el escenario regional, en el hemisférico y en el global.

5. EL CONSEJO SUDAMERICANO DE DEFENSA

La propuesta brasileña de crear un Consejo Sudamericano de Defensa (CSD) se presentó a la Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unasur el 23 de mayo de 2008. Esta asociación le permite a Brasil crear un bloque propio prioritario para

la compra de equipamiento militar producido por él mismo, de forma unilateral o a través de asociaciones de inversión (*Joint Ventures*) con algunas naciones de la región como Argentina, Chile y Perú. La industria bélica brasileña, de esta forma, se asegura un mercado y aumenta en escala para competir mejor en los mercados internacionales. El uso de armamento diseñado por Brasil también ayuda a que los militares sudamericanos compartan entrenamiento y visiones que pueden aplicar, por ejemplo, en una defensa conjunta de la Amazonía. A nivel político se espera que el Consejo pueda coordinar, con antelación, las posiciones de la región ante los foros multilaterales de Defensa. Ello daría mayor peso a Sudamérica en la agenda global. Los gobiernos han manifestado su complacencia con el mecanismo, en función de tener un ámbito de cooperación y un generador de estabilidad. Esto quedó reflejado en el acuerdo negociado entre los países en las cuatro reuniones realizadas en Santiago de Chile. Pero del papel al acto hay un largo trecho y no se percibe, por parte de la mayoría de las naciones sudamericanas, una perspectiva estratégica de dimensiones similares a las que propone Brasil. Entonces, como sucede en la diplomacia, quien tiene una idea concreta para poner en marcha es quien arrastra a sus aliados hacia sus propios intereses.

El ministro de Defensa Jobim anuncio además que “Para Brasil, la participación en operaciones de mantenimiento de la paz conjunta de las Naciones Unidas no implica la creación de estructuras militares permanentes para este fin” (2008). Estas declaraciones restan peso a la iniciativa argentino-chilena de conformar una fuerza para misiones de paz binacional con proyección regional. Este proceso que avanza sin cesar, aunque atravesando múltiples dificultades, es uno de los gestos de cooperación en defensa más importantes del hemisferio, conjuntamente con la propuesta 2x9 para actuar coordinadamente en Haití (Diamint, 2007). No es un papel en el que se expresan buenas intenciones sino una tarea delimitada y precisa de superación de las rivalidades entre países. Es por ello que suscita más confianza que la imprecisa declaración de principios del Consejo.

Al mismo tiempo hay una creciente cooperación entre los países en materia de defensa que se expresa tanto en los acuerdos bilaterales entre ministros de defensa como en la profusión de misiones combinadas entre fuerzas armadas. Todo ello expresa

una voluntad de coincidencias y superación de las tensiones. La tabla 1 presenta un resumen de los ejercicios militares combinados en Sudamérica.

Es claro que este Consejo nace con la perspectiva de fortalecer los liderazgos civiles en los asuntos de defensa. La estructura del CSD está presidida por los Ministros de Defensa y participan representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores. La Secretaría Ejecutiva estará a cargo de los vicesministros de Defensa. La Presidencia del CSD se quedará a cargo del ministro de Defensa del país que ocupa, de forma temporaria, la Presidencia de la Unasur (Moreira:13). El CSD quedó constituido formalmente en Santiago de Chile el 9 de marzo de 2009, con doce países firmantes: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela (*Reforma*, 2009).

Por otra parte, las decisiones en el seno del Consejo se adoptarán por consenso, se respetarán los mandatos constitucionales de cada país y se rechazará toda forma de organización violenta o de fuerzas irregulares armadas, dando señales claras de que sus procedimientos seguirán fielmente los principios democráticos. Otra duda sobre la creación del CSD es qué hará frente a las tensiones existentes. En el caso de la disputa entre Argentina y Uruguay nadie espera que desemboque en un conflicto armado, pero es evidente que produjo desconfianzas, especialmente del lado uruguayo. Las diferencias entre Uribe y Chávez pueden reducirse a partir del cambio de gobierno norteamericano que hace mucho más improbable que se cumpla el pronóstico del Presidente venezolano de una invasión militar motorizada por EE.UU. vía las Fuerzas Armadas colombianas, aunque queda todavía pendiente superar las susceptibilidades entre Ecuador y Colombia. Chile mira con recelo las políticas de Perú y en menor medida de Bolivia, mientras que estos dos países temen el creciente poderío chileno. Venezuela mantiene un contencioso con Guyana y, si bien el reclamo venezolano tiene más de 150 años por una parte del territorio de la República Cooperativa de Guyana conocido como la Guayana Esequiba, no se descarta que Chávez pueda utilizarlo para ganar cohesión interna. Es decir, hay demasiados problemas no resueltos que ameritan una acción decidida de un Consejo de Defensa regional. No obstante, suponemos, nada de las cuestiones centrales de la política sudamericana pasará por el CSD.

TABLA 1. EJERCICIOS MILITARES COMBINADOS EN AMÉRICA DEL SUR

País	Nombre del ejercicio	Objetivo	Fecha
Entre Estados sudamericanos			
Argentina - Chile	Aurora Austral II	Aumentar lazos de confianza.	2008
Argentina - Chile	Operativo Solidaridad	Catástrofe natural	Anual
Argentina - Chile	Águila III	Reestablecer la paz en zona de conflicto	
Argentina - Brasil	Fraternal	Ejercicio naval	Desde 1978
Argentina - Brasil	Operación Guaraní		2008
Argentina - Paraguay	Sirena	Operativo naval y terrestre	Desde 1980
Argentina - Uruguay		Diversas operaciones navales	Desde 1978
Argentina - Uruguay	Operación Ceibo		2008
Brasil - Argentina	Ejercicio Duende	Entrenamiento entre ambos Ejércitos	2004
Brasil - Argentina	Ejercicio SACL	Entrenamiento de Ejércitos	2004
Brasil - Paraguay	Ninfa	Maniobras navales y terrestres	Desde 1980
Brasil - Bolivia		Policías y fuerzas armadas de ambos países	Enero-Febrero 2009
Brasil	Operativo Frontera Sur II	Adiestrar tropas para el combate a actividades ilegales en la zona	Octubre 2008
Chile - Argentina	Integración	Ejercicio bilateral entre unidades de combate de las respectivas Armadas	Desde 1998
Chile - Argentina	Passex	Ejercicios navales bilaterales.	Varía país a país
Chile - Brasil	Passex	Ejercicios navales bilaterales.	Varía país a país
Chile - Colombia	Passex	Ejercicios navales bilaterales.	Varía país a país
Chile - Ecuador	Passex	Ejercicios navales bilaterales.	Varía país a país
Chile - Perú	Passex	Ejercicios navales bilaterales.	Varía país a país
Venezuela - Brasil	Vembra	Tareas de detección, identificación, interceptación de vuelos ilícitos	Cada dos años (2008)
Entre Estados sudamericanos y otros			
Argentina - EE.UU.	Gringo - Gaucho	Ejercicio con el portaaviones USS George Washington	2008
Argentina - Brasil - Chile - Venezuela - Francia	Cruzeiro do Sul IV.	Argentina no participa con las aeronaves pero sí en la planificación	Enero 2009
Brasil - Chile - Venezuela - Uruguay - Francia.	Cruzex		
Argentina-Chile - Brasil - EE.UU.	Salitre	Operación aérea	
Comando Sur	Operativo Cabañas	Operación de mantenimiento de paz de la ONU	Desde 1970
Argentina - Brasil - EE.UU. - Uruguay	Unitas - Fase Atlántico	Ejercicio de las armadas de estos países	Desde 2000
Chile - Colombia - Ecuador - Perú - EE.UU.	Unitas - Fase Pacífico	Ejercicio de las armadas de estos países	Desde 2000
Chile - EE.UU. - Canadá - Francia - UK	Team Work South	Ejercicio naval multinacional	Desde 1995
Chile - Australia - Canadá - EE.UU. - Gran Bretaña	Marcot	Ejercicio naval multinacional organizado por la Armada de Canadá	Desde 1994 Chile
Chile - Comando Sur	Panamax	Ejercicio de interoperatividad para la protección del Canal Panamá.	Desde 1993 Chile
Chile - Estados Unidos	Passex	Ejercicios navales bilaterales	Varía país a país
Chile - Francia	Passex	Ejercicios navales bilaterales	Varía país a país
Chile - Korea	Passex	Ejercicios navales bilaterales	Varía país a país
Chile - Suecia	Passex	Ejercicios navales bilaterales	Varía país a país
Chile - España	Passex	Ejercicios navales bilaterales	Varía país a país
Venezuela - Holanda	Ven-Hol "Open Eyes 2008"	Ejercicios aeronavales	2008
Venezuela - Federación de Rusia	Venrus 2008	Ejercicios de reaprovisionamiento de cargas y combustible, de comunicación, de intercambio de aeronaves, de defensa antiaérea y de maniobras antiterroristas	2008

Fuente: Emmanuel Ferrario.*

* Investigación realizada por el asistente de investigación de Rut Diamint, Emmanuel Ferrario, sin publicar, Buenos Aires, 2009.

6. CONCLUSIONES

Latinoamérica, particularmente los países de Sudamérica, en parte por el desinterés norteamericano de la etapa Bush [2001-2009] y gracias también a su propia evolución, está hoy inserta en la comunidad internacional de forma más independiente y más activa. Los diferentes países han abierto canales hacia la UE (*Documento 1*, 2008), Asia, e incluso África, y tienen una agenda más diversa en lo político y económico. Esta proyección externa de la región se ve, no obstante, dificultada por las debilidades institucionales, de las que la inseguridad pública es una clara expresión. Asimismo es otra fuente de debilidad estatal la desigualdad social que genera inestabilidad (Kruijt, 2008). Finalmente las divisiones internas como región –expresadas en términos ideológicos–, le quitan legitimidad para actuar como actor internacional de forma conjunta.

El cambio de gobierno en EE.UU. con la ascensión al poder del presidente Barack Obama en enero de 2009 deja de lado el énfasis en la guerra al terrorismo, factor que en sí es positivo para superar tensiones provocadas por la presión puesta por la administración Bush en la colaboración para este problema, que nunca fue aceptado como propio por los países de Latinoamérica.

El crimen organizado, principalmente el asociado al narcotráfico, es uno de los fenómenos que emergen como principal desafío. Sin embargo hay análisis que afirman que las políticas prohibicionistas que impulsa EE.UU. han fracasado. El informe de la Comisión Latinoamericana Drogas y Democracia de principios de 2009, firmado por los ex presidentes de Brasil, Colombia y México, sostiene que “Las políticas prohibicionistas basadas en la erradicación, interdicción y criminalización del consumo simplemente no han logrado resultados. La violencia y el crimen organizado asociados al comercio de narcóticos son un problema crítico en nuestros países” (Cardoso, *et. al*, 2009)

En la agenda de seguridad de países como México, Brasil, Colombia y los centroamericanos el crimen organizado es un factor de primer orden. En México se ha vuelto el principal tema de seguridad nacional y está determinando la relación con EE.UU. (además de otros factores como la migración y el comercio). Producto de la extrema securitización de la política del país norteamericano, el tema migratorio pasó de

tratarse desde una óptica de integración y flujos de personas a ser tema de seguridad nacional, por las políticas de control de fronteras. La criminalización de las migraciones ha friccionado las políticas de México con una serie importante de países de Sudamérica y Centroamérica (Brasil, Perú, Colombia, Bolivia, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Cuba), quienes reclaman contra la rigidez de la política de visas de EE.UU. En otras palabras, la integración en el hemisferio queda golpeada por las políticas de seguridad (Sanahuja, 2008).

Así, la integración de los años noventa está en un proceso de franco deterioro (las integraciones comerciales parece que llegaron a su límite por la crisis financiera global que exacerba la competencia) y se están diseñando nuevos patrones de integración en otros ámbitos, como el de la defensa, tal y como se refleja con la creación del CSD en Sudamérica. Esto se concretó, por ejemplo, con un nuevo multilateralismo militar en la puesta en marcha de la Minustah en 2004 y las articulaciones diplomáticas y los procesos de interoperabilidad militar que se desprenden de ella, pues nueve países latinoamericanos son contribuyentes activos y decisivos de la misión de la ONU. Los países de Sudamérica que participan en Minustah conforman una especie de avanzada de la cooperación militar mientras que, paradójicamente, los países latinoamericanos que por su cercanía al Caribe deberían ser los protagonistas de este esfuerzo, permanecen aislados de las dinámicas cooperativas, como son los casos de México, Cuba, Venezuela y Colombia.

La seguridad en Latinoamérica está redefiniéndose entre estas dos tendencias: el aislacionismo y el cooperativismo en defensa. Es difícil saber cómo van a convivir las seguridades nacionales, en ocasiones contrapuestas, con las tendencias integracionistas. Sin embargo es previsible acotar que tanto las nuevas amenazas (como el crimen organizado transnacional), así como las nuevas tendencias de carácter asociativo (como la del CSD) preanuncian rumbos que podrían evolucionar hacia diseños innovadores. Esa tendencia se puede también visualizar en los EE.UU. (como por ejemplo los cambios anunciados en su política hacia Cuba) y serán los que en definitiva marcarán el futuro de la seguridad y la defensa de Latinoamérica.

Finalmente es importante mencionar que es muy temprano para saber el efecto de la crisis económica global sobre la seguridad y la defensa en Latinoamé-

rica, aunque seguramente afectará las capacidades financieras de los Estados para respaldar sus aparatos de defensa y seguridad, al mismo tiempo que el empobrecimiento de la población puede augurar más tensiones sociales. Por ello, se señala, rápidamente habrá secuelas en la inseguridad ciudadana y en el incremento de los mercados ilegales, lo que puede abrir a la seguridad el espectro de amenazas irregulares y difíciles de predecir. En este contexto la utilización de las Fuerzas Armadas augura un mayor debilitamiento de las capacidades institucionales del Estado, orientándose a una mayor integración y fomentando más competencias y empoderamiento de los recursos militares. Pero hay aún un espacio constructivo que se enmarca en la profundización del Estado de Derecho, la institucionalización regional y la producción de políticas de defensa y seguridad plenamente democráticas.

BIBLIOGRAFÍA

- "Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. Declaración de Banff". 5 de septiembre de 2008, Banff, Canadá, http://www.oas.org/CSH/docs/Final%20Declaration_Spanish.doc.
- "Relaciones Ecuador-Colombia: Situación vecinal colombo ecuatoriana". FES, *Policy Paper* N° 22, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, enero de 2008.
- Atlas comparativo de la defensa en América Latina* (2007). Marcela Donadio y Paz Tibiletti (editores), Resdal, Buenos Aires.
- "Brasil/Cumbre de América Latina y el Caribe concluye con integración y cooperación". Mercosur & CPLP, miércoles 17 de diciembre de 2008: http://mercosulcplp.blogspot.com/2008/12/brasilcumbre-de-amrica-latina-y-el_17.html.
- "Una agenda latinoamericana para la cooperación en seguridad con la Unión Europea". *Documento 1*, Fundación Friedrich Ebert, marzo de 2008.
- Reforma*. 9 de marzo de 2009, México.
- Aguilera, Gabriel. (2007). "Sísifo revisado: conflictos y conflictividad en Centroamérica", en Serbin, Andrés, et. al. *Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe*. Barcelona, CRIES, Icaria.
- Arnson, Cynthia J. et. al. (2009). *La nueva izquierda en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil*, Woodrow Wilson Center, Washington, D.C.
- (editora) (2000). *The crisis of democratic governance in the Andes*. Woodrow Wilson Center, Washington D.C.
- Barshefsky, Charlene y Hill, James T. (Chairs) (2008). *U.S.- Latin American Relations: A New Directions for a New Reality*. Council on Foreign Relations, New York.
- Basail Rodríguez Alain et. al. (2005). *Fronteras des-bordadas. Ensayos sobre la Frontera Sur de México*. Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, San Cristóbal.
- Benítez Manaut, Raúl y Rodríguez Ulloa, Carlos. "Seguridad y Fronteras en Norteamérica: del TLCAN al ASPAN". *Revista Frontera Norte*, N° 35, enero-junio de 2006, El Colegio de la Frontera Norte.
- (2005). *Seguridad Hemisférica. Debates y Desafíos*. Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM, México.
- Bermeo Lara, Dolores y Pabón Ayala, Nathalie (2008). *Las relaciones de seguridad entre Colombia y Ecuador: una nueva construcción de confianza*. Resdal, Buenos Aires.
- Cardoso, Fernando Henrique; Gaviria, César Zedillo, Ernesto. "The War on Drugs is a Failure". *The Wall Street Journal*, 23 de febrero de 2009.
- Celi, Pablo (2007). "El área andina: entre la geopolítica regional y las vicisitudes nacionales". Quórum, *Revista Iberoamericana*, Universidad de Alcalá, España.
- . "Conflicto regional andino: una guerra de baja intensidad". *Revista Ciencias Sociales*, Quito, noviembre de 2008.
- Clarkson, Stephen (2008). *Does North America Exist? Governing the Continent after NAFTA and 9/11*. University of Toronto Press, Toronto.
- Dammert, Lucia y Bailey, John (coordinadores) (2007). *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*. Siglo XXI, México, 2005; y Jessica Varat (compiladora). *Seguridad ciudadana en Las Américas*. Woodrow Wilson Center, Washington, D.C.
- Diamint, Rut. "¿Pactos con diablos? Las relaciones de América Latina con los proveedores de armas". *Policy Paper* N° 24, Fundación Friedrich Ebert, febrero de 2009.
- . "El 2x9: ¿una incipiente comunidad de Seguridad en América Latina?". *Policy Paper* N° 18, Fundación Friedrich Ebert, diciembre de 2007.
- Feldman, Yana. "Country Profile 11: Brazil," First Watch International (FWI), Arms Control and Non-proliferation Programme, SIPRI, Estocolmo, julio de 2006, <http://www.sipri.org/contents/expcon/cnsc1bra.html>.
- Fernández de Castro, Rafael y Santamaría, Gema (2007). "Demystifying the Maras". *Americas Quarterly*, Vol. 1, N° 2.
- Friedman, George. "Beneath the U.S. Obsession With Cuba", *Stratfor*, abril 13, 2009, www.stratfor.com.
- Green, Rosario. "Un nuevo regionalismo latinoamericano para un orden multilateral alterado", presentado en la Conferencia Internacional Paz, crisis regional, y política exterior de Estados Unidos, Flasco, Chile, Santiago 28 y 29 de agosto 2003, <http://www.flasco.cl/flasco/main.php?page=area&cat=usaconf>.
- Isacson, Adam (2008). "Plan Colombia. Consecuencias no deseadas", *Foreign Affairs* en Español Vol. 8, N° 1.
- Jacome, Francine. "Venezuela. Socialismo del siglo XXI y fuerza armada nacional". *Policy Paper* 21, Fundación Friedrich Ebert, agosto de 2008.
- Jobim, Nelson (ministro de defensa). Ponencia del ministro de Defensa de Brasil en el Seminario "Hacia un Consejo

- Sudamericano de Defensa". Universidad de Tres de Febrero, Buenos Aires, 17 de noviembre de 2008, http://www.nuestromar.org/noticias/defensa_seguridad_y_proteccion_112008_20403_seminario_hacia_un_consejo_sudamerica.
- . "A Defesa na Agenda Nacional: O Plano Estratégico de Defesa".
- Kruijt, Dirk (2008). "Violencia y pobreza en América Latina: los actores armados". *Pensamiento Iberoamericano* N° 2, Segunda Época.
- Maingot, Antony. Presentación sometida en el Seminario "Droga, seguridad y cooperación en el Caribe", Santo Domingo, marzo de 2007.
- Manrique, Miguel (2008). "Cambio y reestructuración del Ministerio de la Defensa y la FA venezolana a comienzos del siglo XXI", en Isidro Sepúlveda y Sonia Alda (editores), *La administración de la defensa en América Latina*. Análisis Nacionales, Vol. II, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, UNED, Madrid.
- Moreira, Ángela. "Consejo Sudamericano de Defensa: hacia una integración regional en defensa". Resdal, www.resdal.org.
- ONU (2007). *Crimen y desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada*. ONU, Oficina contra la Droga y el Delito, New York, Marzo.
- Paz, Juan J. y Cepeda, Miño. "La crisis diplomática entre Ecuador y Colombia. Un capítulo de la historia": www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/boletinmarzo7.pdf.
- Perales, José Raúl (editor) (2008). *Reforma de las fuerzas armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares*. Woodrow Wilson Center, Washington D.C.
- Roberts, James M. y Walser, Ray. "10 Points for President-Elect Obama's", *Latin America Strategy, WebMemo*, The Heritage Foundation N° 2198, 9 de enero de 2009.
- Rojas Guzmán, Jonás (2008). "Lineamientos de la estrategia de lucha contra el narcotráfico y revaloración de la hoja de coca en la política boliviana", en Diamint, Rut y Tellería, Loretta (editoras), *Límites y desafíos de la agenda de seguridad hemisférica*, Observatorio de Democracia y Seguridad, Woodrow Wilson Center, La Paz.
- Sanahuja, José Antonio (2008). "Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo postliberal'. Crisis y cambio en la integración regional N° 7, Año 2008-2009, CRIES, Buenos Aires.
- Shifter, Michael y Joyce, Daniel. "No Longer Washington's Backyard", *Current History*, February 2009.
- Tickner, Arlene B. "La securitización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales", en *Colombia Internacional*, N° 60, julio-diciembre de 2004.
- Thoumi, Francisco E. (2003). *Illegal Drugs, Economy, and Society in the Andes*. Woodrow Wilson Center, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- UNDCCP. "World Drug Report 2008". United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, New York, 2008, www.unodc.org.
- Vargas, Alejo. "La singularidad colombiana: fuerzas armadas en seguridad interior", en *Atlas comparativo de la defensa en América Latina*, Edición 2008, Resdal, Buenos Aires.
- Varios Autores (2007). *Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica*, Flacso, Secretaría General, San José de Costa Rica.
- Varios autores (2007). *Integración, seguridad y conflictos en la subregión andina*. Fundación Friedrich Ebert, ILDIS, Quito.
- Varios Autores (2004). *El control democrático de la defensa en la región andina. Escenarios para una integración civil-militar*, Comisión Andina de Juristas, Lima.
- Varios Autores (2004). *El control democrático de la defensa en la región andina. Escenarios para una integración civil-militar*. Comisión Andina de Juristas, Lima.
- Youngers, Coletta A. y Rosin, Eileen (editoras) (2004). *Drugs and Democracy in Latin America. The impact of the U.S. Policy*, Lynne Rienner Publishers, Boulder and London.

NOTAS

- 1 El país donde la cuestión militar no fue importante para la transición a la democracia es México.
- 2 Para una referencia más detallada de estos ver Joseph S Tulchin, Raúl Benítez Manaut y Rut Diamint (editores), *El Rompecabezas. La seguridad en las Américas a inicios del siglo XXI*. Prometeo, Buenos Aires, 2006; Rut Diamint, "Security Challenges in Latin America, *Bulletin of Latin American Research*, Blackwell Publishing, Vol. 23. N° 1, Norwich, Gran Bretaña, enero de 2004 y Rut Diamint y Laura Tedesco, "The State, the military and the citizen. New security challenges in Latin America", en Jennifer Holmes y Orlando Perez, editores, *Latin American Democracy: Emerging Reality or Endangered Species?*, Lynne Ryenner, Boulder, 2008.
- 3 Ver el Project for the New American Century, en particular su "Statement of Principles", June 3, 1997: www.newamericancentury.org.
- 4 Ver: www.presidencia.gub.uy/_Web/noticias/2008/09/declaracion_la_moneda.pdf.
- 5 Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y Ser en el 2000 de Argentina, Washington Office of Latin America (WOLA) de Estados Unidos, Instituto de Defensa Legal (IDL) de Perú; entre los más destacados.
- 6 Ver Luis Guillermo Solís y Francisco Rojas Aravena (editores). *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*, Flacso, Ed. Catalonia, Santiago, 2008
- 7 La Iniciativa Mérida es un programa de cooperación de Estados Unidos a México y Centroamérica, hecha pública en octubre de 2007. El paquete completo abarca un programa de asistencia de 1.400 millones de dólares para tres años. El primer año incluye 500 millones para México, y 50 millones para Centroamérica. Se aprobó la primera entrega en el primer semestre de 2008 en el Congreso de Estados Unidos por 450 millones de dólares.
- 8 El crimen organizado no fue asumido oficialmente por los gobiernos como amenaza principal en los años noventa. Era simplemente una amenaza más, y se identificaba

- principalmente con el narcotráfico. Ver Peter Lupsha, "Transnational Organized Crime versus the Nation State", *Transnational Organized Crime*, Vol. 2, N° 1, 1996, p. 27.
- 9 Ver Dinorah Azpuru *et. al.* *Construyendo la democracia en sociedades posconflicto. Guatemala y El Salvador, un enfoque comparado*, IDCR, FyG Editores, Guatemala, 2007.
 - 10 Ver el documento de trabajo de Lilian Bobea "La seguridad en el Caribe: reformas y cooperación regional", Woodrow Wilson Center, Fundación Ungo, San Salvador, (en prensa, 2009).
 - 11 Ver Lilian Bobea "Soberanía inmaterial: El Caribe en el contexto actual de la seguridad hemisférica", en Joseph S. Tulchin, Raul Benitez y Rut Diamint (editores), *El rompecabezas: conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*. Buenos Aires, Argentina, Prometeo, 2006. pp. 275-298.
 - 12 La información sobre la adquisición de armamento por parte de Venezuela, se puede ver en detalle en el boletín "Resumen Semanal de Noticias", publicado por Resdal. Ver especialmente los ejemplares de 2008 y enero a marzo de 2009. www.resdal.org.
 - 13 "Una potencia media es un Estado cuyos líderes consideran que no pueden actuar solos en la arena internacional, pero que son capaces de tener un impacto sistémico si se agrupan o pueden ejercer influencia a través de un organismo internacional". Robert O. Keohane, "Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics, *International Organization*, Vol. 23, Issue 2, Spring 1969, p. 296.
 - 14 Grupo Río, Mercosur, Unasur y la primera Cumbre América Latina y el Caribe sobre Cooperación y Desarrollo (CALC), estaban presentes asimismo los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), del Mercado Común Centroamericano (Caricom), de la Alternativa Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y del Sistema de Integración Centroamericano (SICA). Ver Carlos Malamud, "Las cuatro Cumbres de presidentes latinoamericanos y el liderazgo brasileño," *Documento de Trabajo* N° 3/2009, Fundación Elcano, Madrid, 21 de enero de 2009, p. 2.
 - 15 "No había ningún otro momento en que en dos días conseguimos hacer cuatro cúpulas diferentes en el mismo espacio físico, cambiando apenas los asientos y las banderas para cada reunión." Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio 'Lula' da Silva, durante cerimônia de lançamento da Estratégia Nacional de Defesa, Brasília, DF, 18 de diciembre de 2008, http://www.mre.gov.br/espanhol/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=3419.
 - 16 Cuba se convirtió en el miembro número 23 del Grupo de Río. Luis Enrique González, "Costa de Sauípe: un hecho histórico," *Revista Cuba Ahora*, La Habana, año XI, 21 de enero de 2009; Jaime Ortega Carrascal, "Cuba y la Unión de América Latina y el Caribe dominan cumbre del G-Río," *El Nuevo Herald*, Miami, 17 de diciembre del 2008.
 - 17 Investigación realizada por el asistente de investigación de Rut Diamint, Emmanuel Ferrario, sin publicar, Buenos Aires, 2009.

LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA EN EL 2008: UNA GESTIÓN AZAROSA

RUT DIAMINT

RESUMEN EJECUTIVO

El gobierno de Cristina Fernández de Kirchner se ha preocupado, principalmente, por las cuestiones de política doméstica y por el control político de las provincias e instituciones. La política exterior no es considerada una fuente de ganancias políticas y por ello no se ha brindado atención a las relaciones internacionales.

Si bien Argentina mantiene una imagen positiva en el exterior y no se temen políticas agresivas hacia sus vecinos, sus alianzas no se fortalecen debido a su inestabilidad interna.

En el ámbito de la defensa, la gestión de Fernández de Kirchner definió una postura «defensiva estratégica» concebida en términos cooperativos. Las principales medidas del Ministerio de Defensa estuvieron orientadas a poner en marcha reformas institucionales en la administración del sistema de defensa y a mejorar la capacidad operativa de las fuerzas. La agenda externa de la ministra de Defensa Nilda Garré estuvo enfocada en el ámbito regional. En operaciones de paz se hizo una inversión orientada a mostrar el perfil multilateral y pacífico del país.

En el caso argentino, la gobernabilidad se vincula a tres asuntos: 1) las cuestiones de derechos humanos y las tensiones por las sentencias a los represores del gobierno militar; 2) resolver los atentados a la Embajada de Israel y a la Mutual Judía de Argentina (AMIA) ocurridos en 1992 y 1994; 3) mejorar la seguridad pública y combatir la criminalidad que ha incrementado a causa del narcotráfico.

1. INTRODUCCIÓN

Suele decirse que Argentina es un país inexplicable, indescifrable. Argentina no amenaza, no tiene litigios vecinales y las únicas cuestiones territoriales pendientes por las Islas Malvinas y la porción Antártica no se dirimen por el uso de la fuerza. ¿Qué genera tanta perplejidad? Repasando la historia se advierte una recurrente vocación suicida que ha invalidado alternativas políticas, quitándole relevancia en el escenario internacional y haciendo que las quimeras de potencia choquen con una limitada capacidad de influencia. El país sigue produciendo interrogantes que residen en sus desaciertos y su permanente variabilidad. Una década atrás Argentina fijaba las coordenadas regionales de la seguridad regional, hoy ese liderazgo se perdió. Aun más, cuesta distinguir cuáles son las prioridades estratégicas y de política exterior a las que el gobierno da preeminencia y recursos.

El modelo del gobierno no encaja en ninguna de las alternativas imperantes en Sudamérica, ya que es difícil reconocer los principales lineamientos de las presidencias del Frente para la Victoria (FPV). Entonces recurrimos al lúcido analista Edgardo Mocca quien define la etapa de los Kirchner en los siguientes términos: “una visión neodesarrollista que, aún en las condiciones de extraordinaria debilidad de los recursos estatales, procura devolverle a la política su capacidad de intervención en la distribución social” (2008). Sin embargo, poco dice esta definición acerca de sus elecciones de política internacional.

La tesis de este trabajo es que los gobiernos Kirchner han estado principalmente preocupados por las cuestiones de política doméstica y el control político de las provincias e instituciones. Como la política exterior no se considera fuente de ganancias políticas, se ha reducido a acciones residuales. Esto produce incertidumbre y confusión en la comunidad internacional.

2. POLÍTICA EXTERIOR Y POLÍTICA INTERIOR

La presidente Fernández de Kirchner asumió en diciembre de 2007 y su mandato se extiende hasta diciembre de 2011. Pasado ya un año de gestión se pueden identificar ciertos rasgos de su rumbo internacional.

Al comienzo de su administración había una gran expectativa respecto a su papel en la política exterior, pues era un aspecto que su marido había

despreciado. Se pensaba que se enfocaría en ella e impulsaría una reforma institucional. “La mayoría de los observadores creían que ella alcanzaría la comunidad internacional, alejándose del enfoque relativamente aislacionista de su marido” (Rishel, 2008). Mientras tanto, el ex presidente Néstor Kirchner [2003-2008] mantendría un control sobre la economía y las complicadas relaciones con las provincias (Contreras, 2007). Se suponía que mejoraría notoriamente los vínculos con los EE.UU. (Sullivan, 2008:I). Pero, por lo que con ironía *The Economist* llamó una candidata «Frequent Flyer» (2007), dados los numerosos viajes al exterior realizados durante su campaña electoral, esas crecientes expectativas se desplomaron a sólo dos días de hacerse cargo del gobierno.

Los desaciertos de la política de Fernández de Kirchner contribuyeron a esa imagen de perplejidad pero sin crear tensiones regionales. El llamado «caso de la valija»¹ provocó distanciamiento con EE.UU. Los 800.000 dólares que llevaban allegados y funcionarios de los gobiernos de Venezuela y Argentina en un avión privado contratado por la empresa argentina Energas, fueron accidentalmente registrados por la aduana. Se supuso que este hallazgo, dos días después de que Fernández de Kirchner asumiera, era uno más de una serie de envíos destinados a la campaña presidencial. El gobierno acusó a EE.UU. por una operación «basura» (Seitz, 2007, 2008).

Unos meses después, y en medio de la crisis de alimentación y la reducción de los precios de productos primarios, la Presidente se enfrentó con el sector agropecuario, aumentando las retenciones a las importaciones. Contrajo la oferta de granos y carnes, y se alejó de la racionalidad que los vecinos querían aportar ante el llamado del Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon, para afrontar la crisis derivada del alto precio de los alimentos. Las protestas generaron desabastecimiento e incrementaron las tensiones sociales. El ministro de economía Martín Lousteau renunció y los observadores internacionales contemplaban con asombro la espiral de crisis que terminó con la pérdida de confianza hacia el vicepresidente Julio Cobos, quien votó en contra de la propuesta presidencial en el Senado².

Además, la situación financiera no fue próspera durante 2008. Se mantuvo el bloqueo de préstamos de Eximbank a los países miembros del Club de París, acreedores de una deuda que Argentina tiene con él.

Ello obligó a anunciar una renegociación de la misma con una quita menor a la ofrecida en el canje anterior. Esta reprogramación unilateral quedó suspendida por la crisis financiera global, manteniendo relaciones distantes con varios países europeos, especialmente con Italia. Hacia fin de 2008 la estatalización de la compañía de aviación Aerolíneas Argentinas produjo malestar entre los aliados españoles. De forma inesperada, el 21 de octubre de 2008 Fernández de Kirchner anunció la nacionalización de las diez empresas privadas de fondos de pensiones (AFJP), bajo el argumento de defender los ahorros futuros de los jubilados, creando la sospecha de estar recurriendo a más de 30.000 millones de dólares para las necesidades del gobierno ante la crisis. Rápidamente, en medio del caos financiero, se desplomó la bolsa de España cuyos bancos nacionales administraban los fondos de las AFJP. El IBEX (Iberia Index) elaborado por bolsas y mercados españoles se hundió un 8,16%, la segunda mayor caída de su historia (*El Mundo*, 2008).

A nivel de las relaciones vecinales la disputa con Uruguay por la planta de pasta de celulosa provocó tensión, implicando un costo no calculado por las administraciones Kirchner. Éste se reflejó en la negativa expresa del gobierno de Tabaré Vázquez [2005-] y la tática de los gobiernos de Colombia y Perú a la propuesta de que Néstor Kirchner fuera elegido, por unanimidad según estipula el reglamento, como el primer Secretario General de la Unasur. Esta fue la apuesta de política exterior más clara del gobierno de Fernández de Kirchner. Sin embargo parece que los cálculos del poder ejecutivo no tuvieron en cuenta que la política exterior es a largo plazo y que los cuatro años de gestión de Néstor Kirchner iban a pesar. La tibia respuesta de Brasil, que incluso llevó a que el presidente Luiz Inácio 'Lula' da Silva [2003-] manifestara que el ex presidente argentino "sería blanco de críticas, ya que siempre demostró desinterés por las cúpulas regionales" (*Folha de São Paulo*, 2008), y el poco entusiasmo de Chile y Paraguay en defender la candidatura argentina, muestran los errores de cálculo y la poca confianza que genera el país (*ABC Digital*, 2008).

Hubo una rápida decepción con Venezuela, pues compró en agosto de 2008 bonos argentinos a una tasa del 15% anual e inmediatamente los vendió a bancos que operan dentro del país, los cuales, también sin mucha demora, volvieron a venderlos en el mercado secundario para hacer una jugosa diferencia: la que surge de comprar bonos argentinos

en dólares al tipo de cambio oficial de Venezuela y venderlos al tipo de cambio paralelo (Bazzan, 2008). A ello se sumó el anuncio del presidente Hugo Chávez [1999-], difundido por una cadena nacional de radio y televisión, confirmando la decisión de nacionalizar Sidor, la principal siderúrgica del Caribe y la segunda de América Latina, de capital argentina (Candelaresi, 2008; Medina, 2008). Los intentos de Fernández de Kirchner y su marido para que el mandatario revertiera su decisión fueron infructuosos. Ambos hechos hicieron que la amistad con Venezuela se enfriara, pero después de la crisis financiera internacional ésta se replanteó, volviendo a perfilarse como la asociación estratégica coyuntural más formalizada de la gestión. Un alto funcionario de cancillería da la versión oficial de la relación especial de Argentina con Venezuela: "(...) ha dado lugar a controversias en diversos ámbitos políticos y académicos... el país caribeño aporta energía, lo que resulta de vital importancia para el crecimiento económico... Venezuela es, asimismo, uno de los destinos de los productos nacionales que más han crecido en los últimos cuatro años (pasó de 146 a casi 800 millones de dólares), en particular en manufacturas de origen industrial. Ese crecimiento se complementa con un proceso de integración productiva que permitirá la creación de cadenas de valor con mano de obra y desarrollo tecnológico venezolano y argentino" (Sigal, 2007). No obstante éstas declaraciones, hay diferencias marcadas entre las posiciones de Chávez y las del gobierno argentino, especialmente en lo referido a Irán, país con el cual Argentina tiene un enfrentamiento y al alineamiento prácticamente anti-occidental del gobierno venezolano, del cual Fernández de Kirchner intenta escapar especialmente a partir de la asunción del presidente Barak Obama.

Como resultado de estas convulsionadas decisiones la popularidad de Fernández de Kirchner cayó después de seis meses en el gobierno a un 20%, cuando al asumir contaba con un 60% de apoyo, para estabilizarse luego en un 30% (Moffet, 2008). Muchos siguen interrogándose acerca de cómo fue capaz de dilapidar su caudal político en tan poco tiempo y sin una oposición política estructurada.

A pesar de esta política exterior de baja intensidad, Argentina fue elegida por la OEA para conformar la tríada de la comisión que visitó a Colombia y a Ecuador luego del conflicto fronterizo relacionado con el ataque a la base de las FARC en Ecuador. El representante argentino ante la OEA, embajador

Rodolfo Gil, apeló a uno de los principios básicos de la política externa del país para justificar la intervención: "(...) la inviolabilidad del territorio de los Estados, el respeto a la soberanía y el principio de no-intervención son pilares fundamentales que deben conducir nuestras relaciones recíprocas" (2008), que es además un sustento a los históricos reclamos respecto a las Islas Malvinas. Asimismo, el Gobierno argentino brindó respuestas rápidas en pos de mantener la gobernabilidad en Bolivia, colaborando por ejemplo en enero de 2008 con el envío de un avión Hércules C-130, una operación de ayuda humanitaria para llevar alimentos mientras la protesta opositora paralizaba las rutas, o como hizo en febrero de 2007 cuando, ante el desastre natural con inundaciones que afectaron a miles de personas, envió un contingente para dar asistencia a las víctimas, llevando además cincuenta toneladas de mercancías de primera necesidad³. Asimismo, junto con sus pares en el Unasur, buscó una salida negociada a la crisis (Malamund, 2008; Seitz, 2008).

En asuntos de seguridad internacional Argentina mantiene desde la década de los años noventa un fuerte compromiso con la no proliferación, que se manifestó en la Comisión de Desarme de la ONU donde el Canciller dijo: "El doble discurso no es sostenible en este terreno, no se puede predicar las bondades de la no proliferación mientras se desarrollan armas nucleares más sofisticadas" (Cancillería Argentina, 2008, info. N° 055/08). Ese compromiso se expresa del mismo modo en los acuerdos regionales y bilaterales. En febrero de 2008 Fernández de Kirchner y el presidente de Brasil, 'Lula' da Silva, suscribieron una serie de acuerdos de cooperación e integración en el campo nuclear, incluyendo el enriquecimiento de uranio, profundizando las garantías en materia de usos exclusivamente pacíficos de las tecnologías nucleares. En temas de terrorismo vale citar el reconocimiento norteamericano: "De acuerdo al Reporte Anual de Terrorismo del Departamento de Estado, Argentina coopera con los Estados Unidos en el nivel operacional de los asuntos de contraterrorismo, y ha adoptado esfuerzos para contrarrestar el terrorismo por medio de recursos legales e institucionales" (Sullivan, 2008:13-14).

No hay una política exterior «cristinista». Los aliados de hoy son castigados mañana y la alta concentración de poder en la pareja presidencial, la ausencia total de reuniones de gabinete y de asesores, conformando

un equipo de gobierno, dejan incluso al Canciller en una parsimoniosa actitud burocrática que poco sirve para proyectar el país en la arena internacional. Esta es la visión que comparten privilegiados observadores externos⁴. Por ejemplo el Embajador de España en Argentina comenta en su página web:

Ayer asistí, junto con otros Embajadores, a la apertura del período de sesiones del Congreso argentino... Con la excepción de la obligada invocación de Malvinas, no hubo referencias directas a la política exterior en el discurso de la Presidenta (2008).

Se sabe que la Presidente no quiere que el país sea un satélite de una potencia (EE.UU.) ni de un poder intermedio (Brasil). Tampoco busca tener un liderazgo a nivel subregional como claramente se percibía una década atrás. Con Brasil, el indiscutible líder sudamericano, fluctúa entre la competencia y la resignación sin aprovechar del supuesto *status* privilegiado que, al menos en el discurso, el gobierno de 'Lula' le otorga. La política exterior no es principista ni ideológica, pero carece de la suficiente claridad como para ser una política pragmática que negocie por conveniencias nacionales pues, como señala *The Economist*, "Fernández no ha hecho nada para asegurarle a los inversores que podrán gozar de políticas de Estado previsibles mientras que ella esté en el poder" (2008).

3. DEFENSA Y SEGURIDAD REGIONAL

Un antiguo estigma de Argentina es su inconducente polémica sobre el proyecto nacional. Fueron principalmente los partidarios del Peronismo quienes en diferentes momentos quisieron acordar un modelo nacional consensuado que sirviera como política de Estado a largo plazo. Sin embargo nunca se concretó esa aspiración y hay una ausencia total de un pensamiento estratégico. Mientras en Brasil se convoca a la intelectualidad y a los funcionarios más destacados a pensar el país a futuro, en Argentina la necedad en el Congreso y el amiguismo en la academia vacían de toda creatividad el pensamiento del país a veinte años. No hay política de Estado, todo es política doméstica.

La gestión de Fernández de Kirchner definió una postura «defensiva estratégica» como orientación global de la defensa (Garré, 3 de diciembre de 2008), la cual implica la derogación de las concepciones de «hipótesis de conflicto» con los países vecinos y el establecimiento de un concepto que rompe con la agre-

sividad y las posiciones expansionistas y se incluye en las definiciones de paz de la ONU⁵. La literatura considera la defensa estratégica como una posición de carácter ofensivo con la utilización de recursos tecnológicos sofisticados (Brzezinski, *et al.*, 1986; Sidney, *et al.* 1990). Pero traducido a los intereses argentinos el concepto significa que el instrumento militar no será utilizado con fines expansionistas o para dirimir diferencias con los países de la región. La defensa se concibe en términos cooperativos y se desecha la visión realista, basada en el uso de la fuerza, de la política internacional. Las principales medidas del Ministerio de Defensa estuvieron orientadas a implementar reformas institucionales en la administración del sistema de defensa. Entre ellas podemos citar el Diagnóstico Comprensivo de la Situación Estratégica Nacional; la creación de la Agencia Logística de la Defensa; el Consejo de Políticas de Género; el Plan de Acción Progresiva (PAP) destinado a recuperar la totalidad de las capacidades operativas del instrumento militar; la creación del Centro de Estudios Estratégicos Manuel Belgrano; la instauración del Observatorio de Mujeres de las Fuerzas Armadas; la puesta en marcha de la Red de Asuntos Estratégico Militares (RAEM) para la formulación de alternativas estratégicas y la reforma de las funciones de los Agregados de Defensa.

También se definieron medidas para mejorar la capacidad operativa de las fuerzas. La Armada, por ejemplo, venía reclamando un recurso apetecido por otros países: nuevo equipamiento para afrontar el cuidado del frente marítimo, y obtuvo la reactivación de los astilleros desmantelados durante el gobierno de Carlos Menem [1989-1999]. Se recuperó el Complejo Industrial Naval Argentino (CINAR) conformado por el astillero Tandano y el Almirante Storni.

La Fuerza Aérea logró una planificación de cinco años para restaurar su capacidad aérea y el orden de prioridad establecido por el Ministerio demuestra que priman criterios no ofensivos, pues primero se modernizará la flota de transporte, en segundo lugar los aviones de enlace, de entrenamiento y helicópteros y en tercer lugar se comprarán aviones caza-bombarderos. Asimismo se adquirirán helicópteros Sea King de fabricación estadounidense⁶.

En marzo de 2007 el ministro de Defensa llamó a licitación para la compra de cuatro radares móviles 3-D, en un plan de mejoramiento de la seguridad

aérea argentina y con la expectativa de promover el desarrollo de tecnologías nativas. Por ello, en lo relativo a la capacidad de vigilancia y control aéreo, se decidió adquirir once nuevos radares del tipo 2-D para uso civil comprados a la empresa argentina INVAP y cuatro del tipo 3-D para uso militar⁷.

Para el Ejército se determinó priorizar la capacidad de movilidad táctica y estratégica, modernizando vehículos M113 y tanques del tipo Patagón, así como vehículos cisternas de transporte de combustibles y camiones pesados con semi-remolque para el transporte de munición. El proyecto del vehículo todo terreno militar 4x4, Gaucho, realizado conjuntamente con el ejército de Brasil, seguirá avanzando su producción en serie (*Enfoque estratégico*, 2008; *El comercio online*, 2007).

Ante lo que ya varios consideran un rearme regional (Malamud, 2007, *et al.*) Argentina intenta recuperar algo de su capital de defensa (Ministerio de Defensa argentino, 2008, info. 224/08; *La Nación*, 2006). En ese marco también se anunció un aumento de aproximadamente el 50% en los recursos destinados al sector defensa para 2008, obteniendo 719.400.000 pesos argentinos [207 millones de dólares] (Ministerio de Defensa argentino, 2008, info. 092/08). Ya el ex presidente Kirchner había efectuado un aumento tanto en el presupuesto de defensa como en el salario del personal militar. Fernández de Kirchner estaba avanzando en la reactivación de algunas cadenas de producción, negociando con Brasil acuerdos de cooperación militar para el desarrollo conjunto de armamento y equipos, y la compra y producción conjunta de aeronaves militares. El argumento oficial habla de una actualización del equipamiento luego de años de desinversión en los que faltó una pauta de redimensionamiento que hubiese dado coherencia al ajuste (Sibilla, 2009). Tras el gobierno de Néstor Kirchner se encara una política racional orientada a dar coherencia estratégica y eficiencia sistémica a la defensa para alcanzar una modernización estructural. Aunque a las administraciones Kirchner no les gustaría la comparación, esto se asemeja mucho a la política de palos y zanahorias de Carlos Menem, es decir, al otorgar un beneficio a las fuerzas armadas a cambio de mayor control sobre ellas. Además, se intuye una respuesta a la incremental compra de armamentos de los vecinos sudamericanos. La crisis financiera internacional obligó a cambiar las opciones y todo el plan de modernización está ahora en una fase de espera, debido al recorte de un 20% de

los recursos asignados (*Clarín*, 31 de marzo de 2009; *El Sureño*, 6 de abril de 2009).

Mientras que las principales energías de la ministra Nilda Garré estuvieron puestas en la modernización del sistema de defensa, su agenda externa se centró en el ámbito regional, profundizando los vínculos con Brasil, Ecuador, Perú y Paraguay.

En operaciones de paz se hizo una inversión importante al abrir una Secretaría de Asuntos Internacionales de la Defensa que cuenta con una Dirección General de Cooperación para el mantenimiento de la paz. A tono con la gestión de la ministra Garré se incorporaron 21 mujeres en las operaciones en Chipre y 150 mujeres en la misión en Haití. “Esto, me enorgullece decirlo, nos coloca junto a Uruguay como los países con el mayor número de mujeres entre 12 naciones que participan con fuerzas de paz en la Minustah.” (Garré, enero 24 de 2008). Por otra parte la fuerza combinada argentino-chilena Cruz del Sur, continuó avanzando en su organización y puesta en marcha⁸.

En cuanto a situaciones de tensión regional, Argentina, como la mayoría de las naciones latinoamericanas, no consignó a las FARC como un grupo terrorista internacional como había solicitado el presidente Álvaro Uribe [2002-]. Sin embargo demostró su voluntad de cooperar en la solución del conflicto enviando al ex presidente Néstor Kirchner a la fallida recuperación de rehenes en diciembre de 2007 y abogó por la liberación de Ingrid Betancourt, recibiendo primero a su madre y, luego de rescatada, a la ex candidata presidencial colombiana, acciones en las cuales no hubo participación de las fuerzas armadas.

Lo mismo ocurre en el caso de la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay. Se supone que especialmente en la localidad paraguaya de Ciudad del Este hay grupos de origen islámico que financian células de terrorismo del Hezbollah y Al Fatah. No obstante, no hay documentos probatorios que confirmen ese lazo y, desde la perspectiva argentina, es un asunto de seguridad pública que no amerita la participación militar.

4. SEGURIDAD Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

En Argentina las Fuerzas Armadas tienen prohibido efectuar tareas en el orden interno sustituyendo a las policías. La historia pasada y el temor a provocar una

nueva militarización del orden público mantienen la barrera impuesta en 1988 por la Ley de Defensa. Ello fue reafirmado por la ministra Garré, quien indicó que un aspecto esencial de la política de defensa era la separación de la seguridad interna de la externa (9 de septiembre de 2008). Los ciudadanos argentinos, a diferencia de lo que ocurre en otros Estados vecinos que demandan la intervención militar para cuestiones de seguridad interna (Diamint, 2007:149-150), exigen la mano dura y la tolerancia cero, pero sin resquebrajar el Estado de derecho. Sin embargo la eficacia del Gobierno ha sido prácticamente nula en la imposición de la ley.

La desvinculación entre la defensa y la territorialidad en un marco de ampliación de la globalización favoreció la transnacionalización de las amenazas de carácter interno. La superposición de actores internos y externos, públicos y privados, actuando simultáneamente en varios niveles tergiversó los recursos tradicionales de la defensa. No obstante, ante la demanda por utilizar a las Fuerzas Armadas en las nuevas amenazas del crimen organizado, el Gobierno argentino ha sido claro:

(...) vivimos el momento de menos percepción de amenaza militar de la historia y que entre las principales amenazas que se sienten ya no están las que pueden producir otros países, es evidente que la violencia y la inseguridad en la región han aumentado como consecuencia en primer lugar del narcotráfico, seguido por el terrorismo y con distintas prioridades, por la pobreza, el tráfico de armas y el crimen organizado. Se trata en todos los casos claramente de amenazas de carácter no militar que se dan en un contexto de debilidad de los estados (Diamint, 2007:149-150).

El aspecto militar que se vincula a la gobernabilidad, en el caso argentino, refiere a las cuestiones de derechos humanos y los avances de las sentencias a los represores del gobierno militar son fuente de tensiones. En agosto de 2008 fueron juzgados los ex generales Antonio Bussi y Luciano Benjamín Menéndez, representantes de la dictadura, por la desaparición en 1976 del senador provincial tucumano Guillermo Vargas Aignasse. También se dio la orden de captura contra el ex gobernador de la provincia de Santiago del Estero, Carlos Juárez, por la tortura y desaparición de 14 personas entre 1973 y 1975; la detención del ex general Albano Harguindeguy, acusado del secuestro de dos empresarios en el año de 1976; el juicio contra el ex jefe del Ejército argentino, Cristino Nicolaides, y otros cinco acusados

de crímenes de lesa humanidad; la extradición de Eduardo Almirón, un ex policía miembro del grupo «parapolicial» Alianza Anticomunista Argentina (AAA) y del ex militar Ricardo Miguel Cavallo, para ser juzgados en territorio argentino. Pero en general el objetivo de los gobiernos Kirchner de finalizar con los juicios a militares ha tenido un éxito relativo. La evasión misteriosa de dos oficiales, el aparente suicidio de un capitán de la Armada encarcelado y la desaparición del testigo Jorge Julio López son hechos que demuestran que la justicia sigue interponiendo trabas y permite que se siga hablando de mano de obra desocupada para referirse a grupos de tareas que en la dictadura pertenecían a las fuerzas.

También se vincula a la seguridad y la gobernabilidad el asunto de la resolución de los atentados a la Embajada de Israel y a la Mutual Judía de Argentina (AMIA) ocurridos en 1992 y 1994. La Asamblea General de Interpol aprobó en noviembre de 2007 librar la orden de captura contra cinco ex funcionarios iraníes, cuya detención solicitó la justicia argentina en el marco de la investigación del atentado a la AMIA. La comunidad judía ha reconocido el compromiso de Fernández de Kirchner por dilucidar el atentado. La decisión argentina fue rechazada por el gobierno de Irán, generó disgusto en algunos sectores de la comunidad islámica y contribuyó a mejorar las relaciones con EE.UU.

En el ámbito de la seguridad pública la criminalidad fue centro de las noticias y de las preocupaciones ciudadanas. Pese a iniciativas novedosas como los foros de seguridad comunitaria en la provincia de Buenos Aires, las experiencias de los consejos de prevención comunitaria de la Policía Federal con sus planillas de observación o el proyecto Comunicación en cárceles que tienden a incorporar a la sociedad civil con programas innovadores, o el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (Pronacap) de formación policial (*Cuadernos de Seguridad*, 2008), la inseguridad empeora (Ludueña, 2008). Se atribuye a procesos sociales que generan infractores de la ley, estructuras de oportunidad delictivas y deficiencias en las agencias de prevención y control (*Cuadernos de Seguridad*, agosto de 2008). Pero también, como manifestó la ministra de la Corte Suprema de Justicia, Carmen Argibay, la problemática de la inseguridad está «inflada» por los medios de comunicación: “Yo diría que –el tema de la inseguridad– está exagerado periodísticamente” (*Clarín*, 24 de marzo de 2009).

Como informa un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) “la inseguridad objetiva tiene como principal sustento la estadística oficial, pero el componente subjetivo de la inseguridad (temor, percepciones) no se encuentra suficientemente desarrollado y, menos, abordado sistemáticamente a través de estudios periódicos” (Tudela y López, 2006:12). La sensación de inseguridad conduce a la contratación de servicios privados que desde hace una década se han proliferado. Sin embargo, tampoco crean soluciones sino que agravan el problema pues, como señala el experto en seguridad Juan Félix Marteau:

La prestación de servicios adicionales y eventuales muestra cómo en materia policial los límites entre lo público y privado se encuentran debilitados. Por una parte, cabe preguntarse si la institución podría funcionar sin estos recursos; por otra, la utilización de recursos humanos y materiales del Estado por parte de sectores privados (clubes, bancos, etc.) parece contradecir a la lógica de la buena administración de lo público (Marteau, 2002:84).

La violencia ciudadana se atribuye especialmente a una mayor penetración del narcotráfico en las urbes ya no sólo como lugares de tránsito sino también de consumo. Ello provocó que el gobierno buscara alternativas políticas y que el ministro de justicia, seguridad y derechos humanos, Aníbal Fernández, con motivo de su participación en la sesión de la Comisión Antidrogas de la ONU, se pronunciara a favor de revisar la legislación que criminaliza y persigue a los consumidores de drogas y solicitara que la comunidad internacional preste mayor colaboración para la lucha contra el narcotráfico y un mejoramiento del intercambio de información entre los organismos de seguridad. La propuesta argentina tuvo el apoyo de Gran Bretaña, Países Bajos, Suiza, Brasil, Ecuador, Bolivia y Uruguay (*Fundación Seguridad y Democracia*, 2008:5-6).

Dado que Argentina es un gran productor farmacéutico, durante 2008 se produjeron resonantes casos vinculados a la elaboración de drogas sintéticas y la exportación de efedrina utilizada para la refinación de la cocaína. Estos casos han disparado nuevas propuestas, por ejemplo la necesidad de crear un sistema policial especializado, de carácter federal, que trabaje de forma vinculada las cuestiones de terrorismo, la trata de personas, el narcotráfico y los delitos complejos (*Perfil*, 26 de agosto de 2008). Este incremento de la violencia relacionada con el narcotráfico es, sin duda, un componente negativo para

la seguridad pública⁹. Durante 2008, en la provincia de Buenos Aires, se abrieron 645.358 causas penales, lo que representa 15,4% más que los 559.385 casos tramitados en los juzgados criminales bonaerenses a lo largo de 2007 (Morosi, 2009). El ministro de justicia de la provincia de Buenos Aires, Ricardo Casal, agregó además que de ese aumento el 35% de los casos correspondía a delitos graves, no excarcelables (*La Nación*, 6 de abril de 2009). Tanto el gobierno nacional como los gobiernos provinciales han relegado tomar medidas excepcionales concordantes con el crecimiento de esta amenaza.

5. MALVINAS Y ANTÁRTIDA

Posiblemente para quien no tenga una vinculación directa con Argentina no sea muy claro el peso que tiene la cuestión Malvinas en la agenda nacional. Desde la Guerra de 1982 con Gran Bretaña la política exterior se ha «malvinizado» y «desmalvinizado» reiterativamente. Este es un período en el que el tema ha escalado como un componente natural de la visión neodesarrollista del gobierno. La Presidente de la nación “ha reafirmado de un modo inequívoco el carácter permanente e irrenunciable de la legítima aspiración de la República Argentina de recuperar, por medios pacíficos, el ejercicio de la soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes” (Secretaría de Relaciones Exteriores). Las presentaciones ante la ONU lo tratan como un enclave colonial. Pese a que se manifestó de forma expresa que no se recurrirá al uso de la fuerza para reconquistar a las islas, este es el problema de seguridad más prominente de la política nacional.

El tema se reactivó, además, por las presentaciones que los Estados deben realizar ante la Convención del Mar en mayo de 2009. En la Tercera Conferencia del Derecho del Mar de 1982 se adoptó la Convención de Montego Bay (Convemar). La Convemar reconoce al Estado ribereño derechos de soberanía sobre los:

(...) recursos del lecho y subsuelo de una zona que denomina plataforma continental; la extensión de esta zona se determina a través de una compleja fórmula (Art. 76 de Convemar); más allá de la plataforma continental se encuentran los fondos marinos y oceánicos cuya administración corresponde a la ya mencionada “Autoridad”, de la cual también participa nuestro país (Ricardes, 2008).

La plataforma continental argentina, contando las Islas del Atlántico Sur y Antártida, abarca más de tres millones de km² con recursos naturales renovables y no renovables¹⁰.

El artículo 4 del Tratado Antártico fijaba una moratoria para que los países presentaran sus reclamos de soberanía antártica y existe una superposición geográfica entre los reclamos de Argentina, Chile y Gran Bretaña. En momento de firmar y ratificar la Convención de la ONU sobre el Derecho del Mar (Convemar) Argentina hizo una declaración por la que se hacía expresa su reserva con relación a la «cuestión de las islas Malvinas»¹¹. El Gobierno argentino manifestó que no reconoce ni reconocerá la titularidad ni el ejercicio por cualquier otro Estado, comunidad o entidad que vulnere los derechos de la República Argentina sobre las islas.¹² Ante la posibilidad de que se atribuya soberanía marítima a partir del espacio antártico el canciller argentino Jorge Taiana dijo: “Nosotros sostenemos que ese territorio es argentino. Y vamos a presentar documentación” (*Clarín*, 1° de septiembre de 2008).

Para Argentina se suma otro dato inquietante. La nueva Constitución europea propone incorporar los territorios extra continentales como parte de Europa. Ese reconocimiento incluiría a las islas Malvinas, lo cual sumaría al litigio con Gran Bretaña otro con la Unión Europea (UE). El encargado de Malvinas y Antártida de la diplomacia argentina lo ratificó: “El Tratado de Lisboa menciona a las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y el llamado ‘territorio antártico británico’ en la lista de territorios no europeos a los que se aplica un ‘régimen de asociación’. No pertenecen a la UE ni integran su territorio. Desde que el Reino Unido los incluyó en la lista, en 1972, la Argentina siempre lo ha rechazado. Cuando se firmó el Tratado de Lisboa en diciembre de 2007, el Gobierno argentino rechazó, ante las instituciones y Estados miembros de la UE, la pretensión de incluir partes del territorio argentino en la lista de países y territorios a los que se aplica el régimen de ‘Asociación de los Países y Territorios de Ultramar’, reafirmando nuestros legítimos derechos de soberanía” (Airaldi, 2008).

El país lleva 104 años de presencia permanente e ininterrumpida en la Antártida. La importancia que el gobierno argentino asigna a la región antártica se reconoce en algunas acciones concretas emprendidas por el gobierno de Fernández de Kirchner. Por

ejemplo la apertura de la base antártica Matienzo en enero de 2009, realizada por un equipo integrado exclusivamente por nueve oficiales mujeres que trabajarán durante tres meses. En noviembre el Gobierno argentino destinó cuatro millones de dólares al arriendo del rompehielos ruso Vasily Golovnin, el cual reemplazara al Almirante Irizar mientras que se aprueba y ejecuta el plan de su reparación, calculado en 97 millones de dólares. El Irizar es una embarcación clave de la Armada argentina para tener presencia en la Antártida y los mares del Sur (*Fundación Seguridad y Democracia*, 2008:4-7).

Asimismo, se especula que los resultados de las diferencias respecto a la Antártida pueden fijar una pauta para el tratamiento a futuro de otras cuestiones ambientales, como por ejemplo el agua en el Acuífero Guaraní que desde la percepción del Ministerio de Defensa constituye un contencioso eventual para el cual el país debe preparar sus capacidades de control y amparo. Ya al inicio del gobierno de Néstor Kirchner el jefe del Ejército, general Roberto Bendini, quien estuvo al frente de la institución hasta septiembre de 2008, había hecho declaraciones respecto a los recursos naturales como el principal objetivo de la defensa militar.

6. PERSPECTIVAS 2009

Frente al panorama de confusión que citábamos al principio de este artículo hay una perspectiva de cambios. La Presidente de la nación y el canciller Jorge Taiana convocaron a todos los embajadores del país destinados en el exterior a una reunión que se realizará entre el 9 y el 11 de marzo de 2009. Esta reunión -que no tiene precedentes en el país- juntará a más de cien representantes entre embajadores, jefes de misión y responsables de los centros de promoción comercial para organizar una estrategia externa. El núcleo central de debate es el comercio exterior y el desarrollo de estrategias para hacer frente a la crisis financiera global. Por ello mismo no se esperan definiciones respecto a la seguridad internacional y regional.

La agenda presidencial se mostró muy activa en la conquista de nuevos mercados en naciones con las cuales Argentina no tiene vínculos cercanos: Algeria, Tunes, Libia, Egipto, Rusia en 2008. Están previstos viajes a India y Corea, Qatar, España, Portugal y Marruecos en 2009. Ampliar las oportunidades co-

merciales es, por lo tanto, el aspecto más definido de la política exterior argentina.

En el tema de derechos humanos se abre un interrogante: el país hizo una importante inversión en la defensa de los mismos desde el inicio de la democracia en 1983 y ésta ha sido una política de continuidad, con énfasis diferentes en cada uno de los gobiernos. Especialmente en la gestión de Néstor Kirchner se convirtió en un lema de su administración y Argentina votó siempre en consonancia con el bloque occidental de la ONU. Pero la visita en enero a Cuba dejó algunas dudas. No se reclamó por el caso Molina, una médica cubana que no puede viajar a Argentina para conocer a su nieto. Ello podría indicar un cambio en la continuidad de esa política.

Otro aspecto que genera cierta incertidumbre es el referido a la condena de funcionarios iraníes y la política hacia la comunidad judía. Tanto la presidente como su esposo han tenido gestos significativos hacia la Comunidad Judía Internacional e incluso en medio de tensiones entre el presidente Chávez y la comunidad judía local Fernández de Kirchner participó de un acto judío realizado en Caracas. El conflicto desatado a inicios de 2009 entre Israel y Palestina modificó la tradicional postura de defensa pro israelí de los gobiernos Kirchner (*Cancillería argentina*, 2009, info. N° 0009 e info. 004/09).

Haití continuará en la agenda de cancillería y defensa. Sin embargo el entusiasmo por esa misión decayó, pues ya no forja los mismos reconocimientos externos e internos que tres años atrás. Mientras en cancillería se fortalecen las acciones humanitarias y los programas de desarrollo, el Ministerio de Defensa afianza la capacitación militar para operaciones de paz.

Algunos esperan que la alianza con Hugo Chávez no tiña las relaciones sudamericanas¹³. Por otra parte se presume que Argentina no funcionará ni como mediador latinoamericano ante organismos multilaterales, ni será un interlocutor destacado ante la nueva administración de Barak Obama, ni tendrá una relación preferencial con la UE. Tampoco aglutinará a los demás países de la región para un diálogo constructivo con Brasil. En definitiva, Argentina ni provocará escándalos ni solucionará altercados. No obstante, la comunidad financiera augura tiempos difíciles para los tres años de gestión que le restan a la Presidente, pregonando que "su gobierno se volverá insostenible" (De Aragao). Y nuevamente la

imprevisibilidad política interna es la carta de mayor peso en las cuestiones internacionales. Los desaciertos domésticos de la Presidente produjeron tensiones con varios países, trasladando las cuestiones internas hacia la agenda externa. Si bien Argentina mantiene una imagen positiva en el exterior y no se temen políticas agresivas hacia sus vecinos, sus alianzas y propuestas no se fortalecen por la recurrente inestabilidad previsible interna.

BIBLIOGRAFÍA

- "Argentina's first lady. Shades of Hillary". *The Economist*, 27 de septiembre de 2007, tomado de, nowpublic.com/politics/argentinass-first-lady-shades-hillary.
- "Las nacionalizaciones en Argentina provocan otra caída histórica en el Ibex". *El Mundo*, Madrid, 23 de octubre de 2008.
- "Kirchner, candidato a secretaria de Unasur". *Folha de São Paulo*, 26 de mayo de 2008.
- "Kirchner y Solón, entre candidatos a secretaria de Unasur". *ABC digital*, Asunción, 26 de mayo de 2008.
- "Argentina: Cristina in the land of make-believe". *The Economist* print edition, Buenos Aires, 1º de mayo de 2008. Tomado de Impulso Baires, <http://www.impulsobaires.com.ar/nota.php?id=48189>.
- "Recortes en Defensa y Justicia para pagar subsidios al campo". *Clarín*, 31 de marzo de 2009; "El Irizar y Lade fueron afectados por recorte en presupuesto de Defensa." *El Sureño*, Tierra del Fuego, 6 de abril de 2009.
- "El canciller argentino instó a las potencias nucleares a cumplir los tratados de no proliferación". Cancillería Argentina, 3 de marzo de 2008, Información para la Prensa N° 055/08, <http://www.mrecic.gov.ar/portal/prensa/comunicado.php?buscar=3215>.
- "Presidente de Costa Rica critica la 'carrera armamentista' de América Latina". *ADN*, España, 1º de abril de 2009;
- "Gauchó' 4x4 en Servicio y en Desarrollo", "Argentina está produciendo el 4x4 'Gauchó' para su ejército, en la medida que las asignaciones presupuestarias lo permiten, mientras prosigue mejorando el diseño y desarrollando versiones especializadas del vehículo". *Enfoque Estratégico*, Buenos Aires, 10 de noviembre de 2008; "Demostración con el Patagón y el Gauchó en Boulogne." *El Comercio online*, Boulogne, Provincia de Buenos Aires, 17 de marzo de 2007.
- "Garré destacó el proceso de modernización de las políticas de defensa de la Argentina". *Ministerio de Defensa*, Información de Prensa N° 224/08, 3 de septiembre, 2008; "Polémica por la compra de armas rusas." *La Nación*, 28 de octubre de 2006.
- "Garré aseguró un incremento de presupuesto y aviones de la fuerza aérea en 2008". Información de prensa N° 092/08, 1º de mayo de 2008: <http://www.mindef.gov.ar/info.asp?Id=1458&bus=1>.
- "La Formación policial en Argentina. Propuesta para la Formación de Formadores". *Cuadernos de Seguridad*, N° 7, Consejo de Seguridad Interior, Ministerio de Seguridad y Derechos Humanos, Buenos Aires, agosto de 2008.
- "Intervención multiagencial para el abordaje del delito en el ámbito local". *Cuadernos de Seguridad*, N° 7, Consejo de Seguridad Interior, Ministerio de Seguridad y Derechos Humanos, Buenos Aires, agosto de 2008.
- "Argibay dice que los medios 'inflan' el tema inseguridad". *Clarín*, 24 de marzo de 2009.
- "La Seguridad en Suramérica. Primer Trimestre de 2008". *Fundación Seguridad y Democracia*, Bogotá, Colombia, www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/especiales/informeEspecial20-3.pdf.
- "¿Una DEA argentina para combatir el narcotráfico?". Entrevista a Marcelo Saín, *Perfil*, Buenos Aires, 26 de agosto de 2008.
- "El gobierno bonaerense admitió un aumento del delito en comparación con el 2008". *La Nación*, 6 de abril de 2009.
- "La presentación en la ONU es ejercitar nuestros derechos". Entrevista al Canciller Argentino Jorge Taiana en *Clarín*, 1º de septiembre de 2008.
- "La Argentina 'deplora' enérgicamente el ataque israelí a las oficinas de la ONU en Gaza". Cancillería Argentina, 15 de Enero de 2009, Información para la Prensa N° 0009, <http://www.mrecic.gov.ar/portal/prensa/comunicado.php?buscar=3674>; "La Cancillería Argentina considera en la ONU que es 'a todas luces inadmisibles' la propuesta israelí de un cese el fuego por unas horas y reitera llamado para detener hostilidades, Cancillería Argentina, 07 de Enero de 2009, Información para la Prensa N° 004/09: <http://www.mrecic.gov.ar/portal/prensa/comunicado.php?buscar=3669>.
- Airaldi, Eduardo. (Embajador y director General de Malvinas y Atlántico Sur de la Cancillería argentina). "Sobre la plataforma continental y nuestras Islas Malvinas". Carta de Lectores, *Diario Crítica de la Argentina*, 19 de abril de 2008.
- Bazzan, Gustavo. "Maniobra de Chávez con bonos argentinos hundió al mercado". *Clarín*; "Cristina cambia a Chávez por las AFJP para financiarse." 8 de agosto de 2008; *Clarín*, Buenos Aires, 12 agosto de 2008; "Negociados con bonos argentinos en Venezuela". *La Nación*, 2 de marzo de 2008; "Venezuela vende a los bancos 600 millones de dólares en bonos argentinos." *América Económica*, 4 de marzo de 2008.
- Brzezinski, Zbigniew; Sincere, Richard E.; Strmecki, Marini, y Wehner, Peter (editores) (1990). *Promise or Peril: The Strategic Defense Initiative*. Washington DC, Ethics & Public Policy Center.
- Candelaresi, Cledis. "Sidor, para Venezuela." *Página 12*, Buenos Aires, 12 de abril de 2008; "Venezuela nacionaliza la gigante siderúrgica italo-argentina Sidor". *La Vanguardia*, Barcelona, 9 de abril de 2008; Medina, Ismael Enrique. "Sidor: Venezuela «renacionaliza»", *BBCMundo.com*, 9 de abril de 2008.
- Cardoso, Oscar Raúl. "Indicios de una incipiente carrera armamentista en América latina". *Clarín*, 30 de octubre de 2007.

- Contreras, Joe. "Crowning Queen Cristina". *Newsweek* Web Exclusive. 29 de octubre de 2007. <http://www.newsweek.com/id/65329>.
- De Aragao, Thiago. "The High Destruction Potential of Argentina's Crisis". The Foreign Policy Center, s/f, <http://fpc.org.uk/articles/395>.
- Diamint, Rut (2007). "Military, Police, Politics, and Society. Does Latin America have a Democratic Model?" en Jorge I. Domínguez and Anthony Jones, *The Construction of Democracy. Lessons from Practice and Research*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Estrella, Rafael, (embajador de España en Argentina). "La política exterior en el discurso de la Presidenta", 2 de marzo de 2008, <http://estrella.lamatriz.org/>. Ver también: Héctor Tovar. "Dos décadas de una política exterior pendular." *Nacional*, Buenos Aires, 12 de marzo de 2007; Fabián Bosser, "Argentina: ¿y ahora qué?" *Safe Democracy*, 21 de Julio de 2008.
- Garré, Nilda, ministra de Defensa. Discurso para el cierre de cursos de los egresados de las escuelas de guerra, 3 de diciembre de 2008, http://www.mindef.gov.ar/discursos_discurso_garre.asp?Id=776. Ministerio de Defensa, Anuario 2005-2006, Buenos Aires.
- . Discurso pronunciado en la ceremonia de despedida del 8° contingente conjunto argentino para la misión de Minustah Haití en Caecopaz, 24 de enero de 2008, http://www.mindef.gov.ar/discursos_discurso_garre.asp?Id=755.
- . Discurso pronunciado en el Foro Internacional "Seguridad, Soberanía y Democracia". 9 de septiembre de 2008, Guayaquil, Ecuador, http://www.mindef.gov.ar/discursos_discurso_garre.asp?Id=773.
- Gil, Rodolfo Hugo, representante argentino ante la OEA. Intervención del representante realizada el segundo día de la sesión extraordinaria del Consejo Permanente para tratar la situación entre Colombia y Ecuador. Cancillería Argentina, 5 de Marzo de 2008, Información para la Prensa N° 060-08, <http://www.mrecic.gov.ar/portal/prensa/comunicado.php?buscar=3220>.
- López, Horst Grebe. "América Latina en los escenarios de la globalización". *Umbrales* N° 17, CIDES-UMSA, Postgrado de Ciencias del Desarrollo, Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia, enero de 2009;
- Ludueña, María Eugenia (2008). "Privados de libertad pero no de ciudadanía". en Germán Rey y Omar Rincón, editores, *Más allá de víctimas y culpables. Relatos de experiencias en seguridad ciudadana y comunicación*. América Latina, Centro de Competencia en Comunicación para América Latina Friedrich Ebert Stiftung, Bogotá.
- Malamud, Carlos. "La Cumbre de Unasur en Santiago de Chile y el conflicto en Bolivia". Real Instituto Elcano, ARI 121/2008, 9 de octubre de 2008; Max Seitz, "¿Cumplió Unasur su misión?" *BBCMundo.com*, 16 de septiembre de 2008; "Unasur vuelve a debatir sobre Bolivia", *BBCMundo.com*, 25 de septiembre de 2008.
- Malamud, Marina. "Hacia la modernización de la defensa nacional: el caso de Chile". Análisis del Real Instituto Elcano, ARI, N° 11, 2007, Madrid, 6 de febrero de 2007;
- Marteau, Juan Félix (2002). "Azul casi negro: la gestión policial en Buenos Aires. Notas para una política policial democrática", en Roberto Briceño-León, editor, *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*. Clacso, Buenos Aires.
- Martínez, José Luis. "¿Carrera armamentística en América Latina? Crece el gasto en defensa en Venezuela, Brasil, Colombia, Chile y Perú". *Safe Democracy*, 9 de mayo de 2008;
- Mocca, Edgardo. "Las dos almas de la izquierda reformista argentina". *Nueva Sociedad*, N° 217, septiembre-octubre de 2008, Buenos Aires.
- Moffett, Matt. "Argentina Makes Grab for Pensions Amid Crisis". *The Wall Street Journal*, 22 de octubre de 2008.
- Morosi, Pablo. "En Bahía Blanca, el delito creció 31%". *La Nación*, 6 de abril de 2009.
- Ricardes, Raúl. Embajador. "La Plataforma Continental y la Política Exterior de la República Argentina". Ciclo de Conferencias 'Almirante Storni', Ministerio de Defensa, 24 de junio de 2008, <http://www.mindef.gov.ar/Almirante%20Storni/4%20Ricardes.doc>.
- Rishel, Andrew. "Argentinas's First Couple: The presidency of Cristina Kirchner". *Pitt Political Review*, Pittsburg, 5 de marzo de 2008. <http://www.pittpoliticalreview.org/?p=30>.
- Ver también: "In Argentine Race, A Diplomatic Touch; Cristina Kirchner Campaigns Overseas in Bid to Succeed Husband as President". *The Washington Post*, 7 de octubre de 2007.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, <http://www.mrecic.gov.ar/>.
- Seitz, Max "Fernández: el maletín no era para mí". *BBCMundo*, 13 de diciembre de 2007; "Echan a Uberti por el caso de la valija". *La Nación*, Buenos Aires, 10 agosto 2007; "La sombra en el gobierno de Cristina". *El Mercurio*, Santiago de Chile, 13 de septiembre de 2008.
- Sibilla, Gustavo. "Nuestra política de defensa". *La Nación*, 30 de enero de 2009.
- Sidney, Drell; Farley, Philip J. y Holloway, David. (1984). *The Reagan Strategic Defense Initiative: A Technical, Political, and Arms Control Assessment*. Cambridge, MA, Ballinger Publishing Co.
- Sigal, Eduardo (Subsecretario de Integración Económica y Mercosur). "¿Por qué Venezuela? Las claves de la integración". *Infobae*, Buenos Aires, 6 de noviembre de 2007.
- Sullivan, Mark P. "Argentina: Background and US Relations". *CRS Report for Congress*. Washington DC, Order Code RL34734, Congressional Research Service, 5 de noviembre de 2008.
- Tudela, Patricio y López, Beatriz. Informe "Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana. Argentina". Guía para la Evaluación del Sector de Seguridad Ciudadana BID-RE1/SO1. "Estudio Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana". Los casos de Argentina, Chile y Uruguay, Banco Interamericano de Desarrollo, Santiago de Chile, 28 de Febrero de 2006.

NOTAS

- 1 El venezolano Guido Antonini Wilson intentó ingresar a Argentina, sin declarar, una valija con 800.000 dólares, que había transportado en un avión contratado por la empresa estatal de energía Enarsa y en el cual viajaba, entre otras personas, el funcionario Claudio Uberti, entonces titular del Órgano de Control de Concesiones Viales (Ocovivi) y encargado de mantener contacto con el gobierno de Venezuela. Se sugirió en el juicio realizado en Miami que el dinero formaba parte de la financiación que Hugo Chávez realizó para apoyar la campaña presidencial de Cristina Kirchner.
- 2 El vicepresidente Julio Cobos rechazó el proyecto kirchnerista de retenciones móviles a la producción agrícola ganadera y derribó en el Senado el proyecto oficial que ha enfrentado al gobierno con el principal sector económico de Argentina. Esta situación planteó una virtual ruptura con la presidenta Cristina Fernández de Kirchner. “Tras frenar las retenciones en el Senado, Cobos dijo que no renunciará”, *La Nación*, Buenos Aires, 17 de julio de 2008.
- 3 Bolivia ocupa la segunda posición como receptor de asistencia del FO-AR, habiéndose desarrollado en este país 223 acciones de cooperación técnica, traducida en la presencia de más de 250 expertos argentinos. Embajada de la República Argentina en Bolivia, <http://www.bolivia.embajada-argentina.gov.ar/politica/foar.html>. Ver También: Daniel Gallo, “Un avión militar argentino operó en Bolivia en apoyo al gobierno de Evo Morales”, *La Nación*, Buenos Aires, 2 de enero de 2008.
- 4 Recordemos, por ejemplo, la desafortunada frase de Lula da Silva, quien dijo: “Tenemos que tener bolas para bancar a los argentinos” Ante una grupo de ministros en Tokyo. María Luisa Mac Kay, “Tras un comentario del presidente de Brasil, Argentina evitó mostrar enojo por los dichos de Lula”, *Clarín*, 31 de mayo de 2006.
- 5 Ver Ministerio de Defensa, Gestión Ministerial, Introducción: http://www.mindef.gov.ar/gestion_ministerial.html.
- 6 Ver Ministerio de Defensa, página web, pestaña “capacidades operativas”: <http://www.mindef.gov.ar/capacidades.html>.
- 7 Ver Ministerio de Defensa, página web, pestaña “capacidades operativas”, *op. cit.*
- 8 La Fuerza de Paz Binacional Cruz del Sur es una fuerza de paz conjunta y combinada, conformada por militares de Argentina y Chile. Son fuerzas stand by de la ONU. La Cruz del Sur operará como una fuerza «de despliegue rápido» y, en el caso de una crisis o emergencia, deberá estar disponible en la zona de misión en un plazo de entre 30 y 90 días y por un período de 6 a 12 meses. Ver: “Inauguración de fuerza conjunta binacional Cruz del Sur”, *Noticias Navales*, Valparaíso, Chile, 4 de Abril de 2008: http://www.armada.cl/p4_armada/site/artic/20080404/pags/20080404145301.html.
- 9 “El laboratorio de drogas sintéticas que fue descubierto en Ingeniero Maschwitz marcó el inicio de una investigación que reveló el desembarco en el país de los carteles de drogas más poderosos y sanguinarios de Latinoamérica. Hoy la causa que investiga la ruta de la efedrina tiene más de medio centenar de imputados, de los cuáles 26 están detenidos, 23 procesados y 25 prófugos”. “El año de la efedrina y los crímenes mafiosos”, *Perfil*, Buenos Aires, 28 de diciembre de 2008. Ver también: “La efedrina y la ruta de los precursores químicos”, página 12, 15 de agosto de 2008; “Alertó EE.UU. por el tráfico de efedrina”, *La Nación*, 28 de agosto de 2008.
- 10 El régimen de la plataforma continental se halla establecido por la Parte VI (artículos 76 al 85) de la Convención de la ONU sobre el Derecho del Mar que entró en vigor para la Argentina el 31 de diciembre de 1995.
- 11 Ese tema se encuentra regido por las resoluciones específicas de la Asamblea General de las Naciones Unidas: 2065 (XX), 3160 (XXVIII), 31/49, 37/9, 38/12, 39/6, 40/21, 41/40, 42/19 y 43/25, adoptadas en el marco del proceso de descolonización. Ver http://www.cuestionmalvinas.com.ar/modules.php?name=Paginas&op=_posicion_argentina.
- 12 El Reglamento de la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de las Naciones Unidas determina: “en caso de que haya una controversia territorial o marítima, la Comisión no considerará ni calificará la presentación hecha por cualquiera de los Estados Parte en esa controversia”.
- 13 Sin embargo, desde 2003 a la fecha, con Venezuela se firmaron más convenios y tratados que con cualquier otro país.

BOLIVIA: SEGURIDAD REGIONAL, CRISIS POLÍTICA Y CONFLICTOS

FERNANDO MAYORGA

RESUMEN EJECUTIVO

El gobierno y las Fuerzas Armadas de Bolivia plantean un concepto de seguridad integral que no distingue entre seguridad interna y externa. La participación de estas fuerzas en el transcurso de la gestión gubernamental se refiere a la protección de los recursos naturales, al apoyo a la ejecución de políticas sociales y, en el año 2008, a su intervención en la lucha contra el contrabando. En este sentido la seguridad como política pública se amplía a otros ámbitos, bajo el criterio gubernamental de acercamiento de la institución militar al pueblo y de apoyo a las medidas que impulsa el presidente Evo Morales [2006-].

La participación de las Fuerzas Armadas en la crisis política que vivió el país en el transcurso del año fue importante, sobre todo en la implantación del Estado de sitio en el departamento de Pando, decretado a raíz de la violencia desatada en el mes de septiembre. Con una orientación más cercana a las propuestas de Brasil que a las de Venezuela, la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) influyó en la resolución de esa crisis. En torno a este conflicto, autoridades militares bolivianas protestaron contra las declaraciones hechas por el presidente venezolano Hugo Chávez [1999-] acerca de asuntos internos del país, sin embargo, las relaciones de cooperación militar entre Bolivia y Venezuela se ampliaron en 2008 en el marco de un convenio vigente desde el inicio de la gestión gubernamental de Morales. Otra intervención pública de las Fuerzas Armadas se produjo en la realización de un referendo en Santa Cruz para aprobar unas normas de autonomía departamental que fueron cuestionadas porque atentaban contra la unidad del Estado. Es decir, la institución militar se manifestó contra la intromisión extranjera y contra riesgos de separatismo interno, recuperando elementos convencionales de un discurso de defensa y seguridad nacional.

La tendencia a alejarse de la esfera de influencia de los EE.UU. continuó en 2008, sobre todo con la expulsión del embajador Philip Goldberg acusado por el gobierno de

desestabilizar la democracia, y de varias agencias de cooperación, entre ellas la Drug Enforcement Agency (DEA). Por otro lado las relaciones con países opuestos a la política exterior norteamericana –Libia, Irán, Rusia– se fueron abriendo y consolidando. Bolivia forma parte de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) y sus vínculos son más estrechos con los gobiernos de este bloque. Las relaciones con Chile se tornaron más estables y cercanas, en cambio con Perú se produjo un distanciamiento a mediados de año debido a divergencias sobre las relaciones comerciales entre los países andinos y la Unión Europea (UE).

Para 2009, a pesar de la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado, se prevé una continuación de la polarización política. El hecho de que se convocará a elecciones generales para el mes de diciembre puede provocar que a lo largo del año se presenten situaciones que perjudiquen las políticas públicas y pongan en riesgo su estabilidad. Sin embargo también pueden encauzar el conflicto a la disputa electoral en un contexto pacífico y sin las tensiones sociales ni las divisiones regionales que caracterizaron el año 2008.



1. SEGURIDAD, POLÍTICA EXTERIOR Y DEFENSA

Desde el ascenso de Evo Morales a la presidencia de la república en enero de 2006, las relaciones entre el gobierno y las Fuerzas Armadas sufrieron notables transformaciones, pese a que en su seno no se habían producido modificaciones institucionales de importancia. Estas transformaciones son resultado de la puesta en marcha del proyecto político del Movimiento Al Socialismo (MAS) por lo menos en dos aspectos relevantes que tienen consecuencias para el rol de las Fuerzas Armadas: la nacionalización de los hidrocarburos como parte de una política económica que pretende restituir el papel protagónico del Estado y una reorientación en la política exterior marcada por un distanciamiento de EE.UU. y estrechos vínculos con los gobiernos de Venezuela y Cuba. Estos temas desplazaron de la agenda política la importancia de la reforma institucional de las Fuerzas Armadas y la modificación de su papel en democracia, temas que no fueron motivo de debate en la Asamblea Constituyente que concluyó su tarea en diciembre de 2007.

Puede afirmarse que la participación de las Fuerzas Armadas durante tres años de gestión gubernamental del presidente Morales se articula alrededor de tres elementos principales: a) la recuperación y protección de los recursos naturales, secundando las medidas de nacionalización como en el caso del sector de hidrocarburos, b) la puesta en marcha de políticas sociales con participación en políticas de alfabetización y apoyo logístico a la entrega de bonos y rentas, y c) la lucha contra la corrupción, el contrabando y los delitos contra el Estado, tarea llevada a cabo en el transcurso de 2008. Algunos autores han notado una aparente incongruencia entre la retórica revolucionaria del gobierno y su intención de atraer a las Fuerzas Armadas en el marco de su obediencia a las decisiones de los gobernantes civiles. Es decir que esa intención, en relación con los militares, consistiría en “administrar la defensa como una política pública, entre cuyas características principales se encuentra el principio de supremacía civil. El objetivo no es revolucionario... sino una exigencia fundamental de la democracia representativa” (Vargas, 2008:88).

Una de las tareas básicas en ese propósito es quebrar el aislamiento de las Fuerzas Armadas frente a la sociedad y convertirlas en un factor de desarrollo, eliminando los privilegios (gastos reservados) que generó la dependencia de los mandos militares respecto a los anteriores gobiernos (ídem). Otra aspiración manifestada por el presidente Morales es convertir a las Fuerzas Armadas en “una gran empresa no solamente de defensa del país... sino también una empresa de desarrollo de nuestra querida Bolivia” (Alda, 2008:10).

La participación de las Fuerzas Armadas en la actualidad involucra una nueva visión de la seguridad nacional, distinta a la que predominaba en la época de las dictaduras, indivisible en seguridad interna y externa. Tal como afirmó el comandante del Ejército en diciembre de 2007:

(...) la seguridad es indivisible, no puede haber seguridad interna y externa, la seguridad se conceptualiza como un todo [incluye:] La soberanía, la independencia, la integridad, la unión, la solidaridad, la dignidad, la identidad, la alimentación, la salud, la vivienda, la libertad, la justicia, la igualdad, el trabajo, la recreación, la cultura, la identidad, la continuidad poblacional y otros. Esta seguridad puede ser alcanzada o garantizada por dos mecanismos: El desarrollo y la defensa, el desarrollo corresponde al gobierno y las fuerzas vivas del Estado, mientras que la defensa a las FF.AA, al gobierno y la población (Alda, 2008:9).

La concepción de desarrollo, además, está vinculada a la política de nacionalización de los recursos naturales y las empresas estratégicas, recuperando algunos elementos del nacionalismo militar que constituye una de las vetas de su historia (las dos experiencias de nacionalización de empresas petroleras extranjeras en 1936 y 1969 fueron realizadas por gobiernos militares).

En 2008 se definió la incursión de las Fuerzas Armadas en tareas de lucha contra el contrabando y el narcotráfico, una tarea ejecutada a través de la coordinación hecha entre los ministerios de Defensa, de la Presidencia y de Hacienda en la aplicación de los planes operativos. El 29 de mayo se presentó el Plan Estratégico de Lucha contra el Contrabando que se basa en tres anillos: uno urbano a cargo de la Policía y las autoridades civiles, otro en áreas fronterizas a cargo de las fuerzas militares, y un tercero, en las líneas de frontera, con participación militar y de los efectivos de Control Operativo Aduanero (Ministerio de Defensa, 2008: 16). En

cuanto a la participación militar se conformaron siete comandos conjuntos para la lucha contra la corrupción. Al respecto, en los últimos meses de 2008, se suscitó un conflicto en torno a una denuncia de contrabando que puso en evidencia problemas de coordinación entre la Aduana y las autoridades militares encargadas del control fronterizo. Esto tuvo efectos políticos debido a que involucró al ministro de la Presidencia, Juan Ramón Quintana, acusado por el ex director de Aduana de autorizar el paso de los camiones involucrados en la denuncia (Guzmán, 2008). La investigación, que aún sigue su curso, implicó la comparecencia del ministro ante una comisión especial de la Cámara de Diputados y en la lista de convocados a declarar en el transcurso de 2009 se consignan al Ministro de Defensa y autoridades militares. Esto pone en evidencia los problemas de una política de incorporación de las Fuerzas Armadas en tareas no convencionales.

Otra medida relacionada con la lucha contra el contrabando se estableció con el Decreto Supremo N° 29788, del 12 de noviembre de 2008, en el cual los derivados del gas y el petróleo se catalogan como sustancias controladas y sujetas a penalización bajo el criterio de bienes incautados de la Ley 1008, norma que prohíbe la producción de hoja de coca en zonas no autorizadas, penaliza el uso de sustancias químicas en la elaboración de cocaína y sanciona la comercialización de droga. Esta ley fue resistida desde su promulgación en julio de 1988, por las organizaciones de campesinos productores de hoja de coca, pues viola el principio constitucional de presunta inocencia de un acusado y establece la detención preventiva durante el proceso de investigación. Paradójicamente, cuando el principal dirigente de ese sector campesino ejerce la presidencia de la república, la vigencia de la Ley 1008 se amplía a otros ámbitos de acción estatal como la lucha contra el contrabando y establece la participación de las Fuerzas Armadas. Así, el artículo 2 “faculta a las Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Control Operativo Aduanero y Fuerzas Especiales de Lucha Contra el Crimen y el Narcotráfico y Superintendencia de Hidrocarburos a realizar los operativos de secuestro de las sustancias controladas”. Desde marzo, en el marco de un plan denominado «puño de hierro», efectivos militares fueron destinados al control de estaciones de venta de gasolina y camiones de transporte de carburantes.

Entre las iniciativas de seguridad aún no aplicadas está el control del espacio aéreo mediante un sistema de radares y la puesta en funcionamiento de una estación del Sistema de Vigilancia de la Amazonía (Ministerio de Defensa, 2004:45) que se enmarca en una política de defensa que presta especial atención a esa región del país.

2. SEGURIDAD Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

El año 2008 se inició con incertidumbre sobre el curso de la reforma política. A mediados de diciembre de 2007 la directiva de la Asamblea Constituyente había entregado el proyecto de nueva Constitución Política del Estado y, simultáneamente, en cuatro de los nueve departamentos del país donde actuaba la oposición al gobierno los prefectos presentaron proyectos de estatuto autonómico como propuesta de descentralización estatal. Los textos de los estatutos eran incompatibles con el proyecto de la nueva constitución. Tanto el gobierno como las autoridades departamentales pugnaron por legitimar sus propuestas frente a la población. Los prefectos impulsaron referendos departamentales para aprobar sus estatutos autonómicos que fueron acusados de ilegales por el gobierno puesto que no estaban reconocidos en la Constitución Política del Estado, además la Corte Nacional Electoral desautorizó su realización (*La Razón*, 14 de enero de 2008). Estos eventos se realizaron entre mayo y junio en un contexto de intensas movilizaciones y graves conflictos que pusieron en el debate público el riesgo del inicio de una guerra civil.

Las preocupaciones con respecto a un estallido de violencia motivaron la adopción de algunas medidas: el 29 de abril de 2008 el presidente Morales firmó el Decreto Supremo N° 29534 del Régimen de armas y municiones de uso militar, policial y civil, y el Reglamento de importación, exportación, transporte, almacenamiento y comercialización de explosivos, armas y municiones empezó a regirse desde el 2 de mayo. Se hizo efectivo por primera vez con la entrega de armas al Ministerio de Defensa por parte del grupo indígena conocido como «Ponchos Rojos» (Ministerio de Defensa, 2008:13-15) y se trataba principalmente de armas provenientes de la Guerra del Chaco, máuseres que el gobierno había entregado a las milicias campesinas organizadas después de la revolución de 1952. Esta entrega reviste una importancia particular debido a que este grupo aparecía como uno

de los posibles protagonistas en el marco eventual de una guerra civil, aunque el decreto presidencial fue también una respuesta de carácter preventivo ante las sospechas de un inusitado incremento en el contrabando de armas.

Las Fuerzas Armadas jugaron un papel importante en los conflictos que pusieron en riesgo la inestabilidad política. Las posturas adoptadas por los altos mandos militares se dirigieron a despejar rumores de un posible golpe de Estado y a fortalecer la unidad interna de las Fuerzas Armadas y la imagen del comandante en jefe. El rechazo a las declaraciones del presidente venezolano Hugo Chávez en torno al conflicto interno en Bolivia también aportó a la cohesión de dichas fuerzas.

Los rumores de golpe de Estado se diluyeron ante la participación moderada de las Fuerzas Armadas en los conflictos internos. En varias oportunidades tropas militares fueron objeto de agravios producidos por grupos civiles de choque alineados en la oposición: la celebración de la efeméride de la ciudad de Sucre en el mes de mayo; la toma violenta y el saqueo de varias instituciones estatales en Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija, en septiembre. En algunos casos los efectivos militares no utilizaron armas de fuego y algunos soldados fueron golpeados y despojados de sus armas.

Entre mayo y junio de 2008 cuatro departamentos realizaron referendos sobre sus estatutos autonómicos. Un día antes de la verificación del referéndum en Santa Cruz el alto mando militar realizó una conferencia de prensa en La Paz, afirmando que el proyecto afectaba la seguridad interna, el tránsito y el transporte, el espectro electromagnético y las misiones que las leyes asignan a las Fuerzas Armadas en el resguardo de la seguridad pública (*La Razón*, 4 de mayo de 2008). En una postura más general el Consejo Supremo de Defensa Nacional (Cosdena), máxima instancia de asesoramiento al poder ejecutivo en temas de defensa, integrado por el Presidente, los ministros de Defensa, de la Presidencia, Gobierno, Hacienda, el Canciller y el alto mando militar, declaró que el referéndum ponía en riesgo la unidad del país:

(...) el proyecto de estatutos autonómicos, y esto es grave, puede generar consecuencias respecto de la unidad de nuestra nación entrando en total contradicción con la actual Constitución Política al asumir como departamentales aquellas competencias que son nacionales, postura

que a futuro sería también incompatible con el proyecto de Constitución” (Ayala, 2008).

La tensión en el país recrudeció alrededor de estos referendos departamentales. Existían rumores de que el gobierno emplearía a los militares para impedir la realización de las consultas. El presidente venezolano Hugo Chávez convocó a una cumbre extraordinaria de los países de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) que se realizó en Caracas el 23 de abril y concluyó con una declaración de apoyo al gobierno boliviano. Días antes del referéndum en el departamento de Santa Cruz, programado para el 4 de mayo, Morales denunció que se esparcía la noticia infundada de un golpe de Estado. En una ceremonia militar en Cochabamba declaró: “Se equivocan algunos ex comandantes haciendo correr el rumor de un golpe de Estado” (EFE, 2 de mayo de 2008).

Los referendos se efectuaron bajo un clima de tensión y en una región se ocasionó un hecho irregular en el que se vio involucrado personal militar. Un día antes del referéndum en Tarija se produjo un atentado dinamitero contra un canal televisivo conocido por su filiación opositora. Un ex miembro de la Fuerza Contraterrorista Conjunta F-10, «Chachapumas» (hombres puma), cuerpo de élite que dependía del comandante del Ejército y que desde 2008 pasó a depender del comandante en jefe, fue detenido y, junto con varios civiles, acusado de terrorismo, asociación delictuosa y posesión de material explosivo y armas de fuego. Hubo denuncias de parlamentarios de oposición de que este subteniente utilizaba vagoneas alquiladas por la embajada venezolana. También que el oficial en cuestión dependía de la Casa Militar de la Presidencia de la República. Después de cuatro meses de detención fue liberado previo pago de una fianza y el caso se juzga en la justicia ordinaria (*La Razón*, 7 de noviembre de 2008).

Pocos días después del referéndum en Santa Cruz la Cámara de Senadores aprobó la convocatoria al referéndum de revocatoria de mandato para el presidente de la república y los prefectos. Se llevó a cabo el diez de agosto y dos prefectos opositores perdieron el mandato popular mientras que las demás autoridades fueron ratificadas, en el caso de Morales con el 67% de los votos válidos. En el mes de septiembre se iniciaron varias protestas en los departamentos autonomistas que incluyeron la voladura de un gasoducto, la toma de instalaciones dependientes del gobierno central y, en el departamento de Pando, un

enfrentamiento entre seguidores del prefecto y campesinos y estudiantes que apoyaban al gobierno con un saldo de más de una docena de víctimas fatales entre los seguidores del Presidente.

La violencia desatada en Pando fue respondida con un Estado de sitio departamental decretado el 12 de septiembre por el presidente Morales y su gabinete ministerial. Las Fuerzas Armadas, encargadas de pacificar la región, tomaron paulatinamente el control después de enfrentamientos con civiles armados en el aeropuerto de la capital. Se trataba del primer decreto de estado de sitio en ocho años. En la ocasión anterior el entonces presidente Hugo Bánzer [1997-2001] había impuesto esa medida de excepción ante las protestas sociales de abril de 2000 en Cochabamba y la región altiplánica, pero su aplicación fue ineficaz. El estado de sitio de septiembre de 2008 se circunscribió al departamento de Pando y no duró los noventa días previstos. Fue levantado en noviembre para facilitar el proceso preelectoral correspondiente al referéndum constitucional de enero de 2009. La participación de las Fuerzas Armadas fue indispensable en la pacificación de la zona y en la restricción de las garantías propia de esta medida de excepción. El prefecto de Pando fue detenido, acusado de ser responsable de la violencia y su cargo fue ocupado por un jefe militar mediante designación presidencial. Se trata, en el ciclo democrático actual, del primer nombramiento de un miembro activo de las Fuerzas Armadas para ejercer un cargo de autoridad política.

El gobierno interpretó las tomas y saqueos de instituciones en varios departamentos, y la violencia en Pando como un «golpe de Estado cívico-prefectural». Ante esta situación, el presidente venezolano Hugo Chávez declaró que apoyaría “cualquier movimiento armado” si Evo Morales era derrocado o asesinado (*El Deber*, 11 de septiembre de 2008). El general Luis Trigo Antelo, designado Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas el 2 de enero, cumpliendo la norma que establece el cambio cada dos años, condenó esas declaraciones que consideraba como una intromisión en asuntos internos. Chávez replicó que Trigo y los comandantes no habían facilitado la ejecución del Estado de sitio impuesto en Pando (*Aló Presidente*, 2008).

El ministro de Defensa Walker San Miguel apoyó a la comandancia militar: “Nosotros no aceptamos la intervención extranjera; hay que fortalecer la unidad y la cohesión (...) las FF.AA. están manejando todo

con prudencia y cautela, protegiendo al pueblo" (*Diario Crítico*, septiembre de 2008). Chávez aclaró posteriormente: "yo no he dicho jamás que voy a mandar tropas a invadir Bolivia" (*La Nación*, 2008). Finalmente, el general Trigo solicitó a la Cancillería protestar oficialmente ante el gobierno venezolano en una carta que expresaba, por parte de las Fuerzas Armadas "el rechazo enérgico y categórico contra la injerencia extranjera de cualquier tipo y venga de donde venga, en temas que son únicamente competencia de bolivianos" señalando que:

(...) el señor Presidente de Venezuela está haciendo reiteradas declaraciones en contra de este Comando y de las Fuerzas Armadas de la nación, atentando contra la unión y cohesión monolítica de la institución y poniendo en duda el rol constitucional que cumplimos desde la creación de la República, como baluartes de la democracia y la institucionalidad en nuestro país. Situación que rechazamos enfáticamente, en virtud que nos desempeñamos estrictamente en el marco del artículo 208 de la Constitución Política del Estado (*La Nación*, 17 de septiembre de 2008).

Es decir, se produjo la primera demostración pública de cuestionamiento, por parte de las Fuerzas Armadas bolivianas, a la intromisión del presidente venezolano en asuntos de política interna mediante declaraciones continuas de apoyo a Evo Morales o atacando a sus opositores. Esto a pesar de que en el transcurso de 2008 se ampliaron las relaciones de cooperación militar entre Bolivia y Venezuela, vínculo que se inició con un convenio suscrito en 2006 para "el intercambio de información y el incremento de la cooperación entre [los] respectivos Ministerios y Fuerzas Armadas" estableciendo "mecanismos de cooperación técnica... para el mejoramiento y complementación de las capacidades de defensa de cada país, a fin de contribuir al desarrollo integral de sus pueblos" (*La Razón*, 10 de octubre de 2006).¹

Esta no fue la única manifestación de interés extranjero en el conflicto boliviano. La mandataria chilena Michelle Bachelet [2006-], presidenta *pro tempore* de la Unasur, convocó a una cumbre extraordinaria de presidentes para tratar la crisis boliviana. La cumbre se realizó en Santiago el 15 de septiembre. Concluyó con un respaldo unánime a la estabilidad de la democracia y del gobierno de Evo Morales, con el compromiso de apoyar el diálogo con la oposición y con el establecimiento de una misión de evaluación de los acontecimientos de Pando. Resaltan algunos puntos de la declaración oficial suscrita por los presidentes:

Advierten que sus respectivos gobiernos rechazan enérgicamente y no reconocerán cualquier situación que implique un intento de golpe civil, la ruptura del orden institucional o que comprometa la integridad territorial de la República de Bolivia". E "Instan a todos los miembros de la sociedad boliviana a preservar la unidad nacional y la integridad territorial de ese país, fundamentos básicos de todo Estado, y a rechazar cualquier intento de socavar estos principios (*La Razón*, 16 de septiembre de 2008).

Durante las semanas posteriores una comisión de alto nivel de la Unasur se encargó de la evaluación de los hechos luctuosos de Pando. El informe estableció como su primera conclusión que: "(...) se cometió una masacre en el sentido empleado por la Organización de las Naciones Unidas" (Unasur, 2008).

La Unasur y parte de la comunidad internacional apoyaron el diálogo entre los prefectos y el gobierno central. Aunque el intento más serio y sostenido de negociación –realizado en la ciudad de Cochabamba– no concluyó con la firma de un acuerdo, sus contenidos fueron recuperados en octubre durante la negociación parlamentaria entre oficialismo y oposición. Ésta posibilitó la modificación de alrededor de una centena de artículos del proyecto de nueva constitución –la mayoría en relación al régimen de autonomías y al sistema de representación política– aprobado por la Asamblea Constituyente, y la convocatoria a un referéndum constitucional para el 25 de enero de 2009 que aprobó la carta magna.

3. POSICIÓN GEOPOLÍTICA Y EN LA SEGURIDAD REGIONAL

En 2008 se confirmó la tendencia gubernamental a rechazar la influencia estadounidense y promover mecanismos de integración y cooperación sin EE.UU. en el continente. Por otra parte se inició una política de vinculación con países críticos de la política exterior estadounidense como Irán, Rusia y Libia. Entre las medidas adoptadas por el gobierno se destaca la expulsión del embajador norteamericano en el mes de septiembre. Adicionalmente la opción de ligarse a otros gobiernos «progresistas» (Argentina, Brasil, Cuba, Chile, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Venezuela) fue también notoria.

Entre los viajes que realizó Morales durante 2008 resaltan sus visitas a Libia (el 30 de agosto) e Irán (el 1° de septiembre), a propósito de la conmemoración

del aniversario de la Revolución Libia y con el fin de realizar acuerdos energéticos. De acuerdo con el canciller la visita a Libia apuntaba al establecimiento de relaciones diplomáticas «plenas», según el informe presentado al congreso (*Los Tiempos*, 28 de agosto de 2008). En Latinoamérica fueron importantes sus viajes a República Dominicana (el 7 de marzo) para la cumbre del Grupo de Río, que trató de la crisis entre Colombia, Ecuador y Venezuela; a Venezuela (el 23 de abril) para la Cumbre Extraordinaria del ALBA que el presidente venezolano convocó para respaldar al gobierno boliviano frente a la inminente realización de los referendos departamentales; y a la Cumbre de Unasur realizada el 15 de septiembre en Santiago de Chile para tratar la crisis boliviana y respaldar al gobierno de Evo Morales.

Pocos días antes de la Cumbre que concluyó resolviendo la crisis entre Ecuador, Colombia y Venezuela, el presidente brasileño 'Lula' Da Silva [2003-] propuso crear un Consejo de Defensa a escala regional. La iniciativa se plasmó en consultas realizadas por el ministro de Defensa de Brasil para articular el Consejo de Defensa Sudamericano. Casi todos los gobiernos apoyaron la idea, incluido el de Bolivia (Gratius, 2008; Ministerio de Defensa, 2008:22). Solamente hubo el rechazo de Colombia, ocasionando una postergación del planteamiento (p. 12, 24 de junio de 2008). El gobierno boliviano apoyó consistentemente las iniciativas de coordinación que excluyen a EE.UU., al punto que el presidente Morales propuso crear una «OEA sin los Estados Unidos» si es que no se readmitía a Cuba (*AP*, 22 de noviembre de 2008) y, en la Cumbre de Bahía en diciembre, dar un plazo a EE.UU. para levantar el embargo a Cuba con la propuesta de que todos los países retirasen sus embajadores de Washington (p. 12, 18 de diciembre de 2008).

A raíz de los acontecimientos violentos en cuatro departamentos del país, y alegando que la embajada estadounidense habría actuado apoyando a la oposición, el presidente Morales declaró al embajador estadounidense Philip Goldberg como persona *non grata* y anunció su expulsión del país el 10 de septiembre (*La Razón*, 11 de septiembre de 2008). El embajador boliviano en Washington también fue expulsado y, hasta el primer trimestre de 2009, no se designó a su reemplazo. Fue la primera vez que se expulsó a un funcionario extranjero de tan alto nivel desde la recuperación de la democracia. En apoyo a la decisión de Morales los gobiernos de Venezuela y Honduras tomaron la misma actitud, en este caso

sin aceptar cartas credenciales al nuevo embajador norteamericano.

Durante la Cumbre de Unasur de septiembre se hicieron visibles las tendencias predominantes en su seno: una visión más moderada del presidente brasileño 'Lula' Da Silva, quien se presentaría como líder «natural» del grupo, y otra de rechazo abierto a EE.UU., expresada sobre todo por el presidente venezolano Hugo Chávez. En la reunión de Santiago se impuso la visión brasileña de que el cumplimiento de la ley, la pacificación y el diálogo con los grupos contarían con el apoyo de la Unasur, pero sin ninguna expresión de «mano dura». La declaración aprobada unánimemente no menciona al gobierno norteamericano, identificado por el presidente Chávez como responsable indirecto de la crisis (*El País*, 17 de septiembre de 2008). Una de las premisas de la reunión de Unasur fue explicitada por la presidente argentina: “Cuando se afecta la estabilidad de un país, se afecta la estabilidad de toda la región” (www.infobae.com). También el Parlamento del Mercosur y el Grupo de Río apoyaron al gobierno boliviano (*La Nación*, 15 de septiembre de 2008; *El Universo*, 15 de septiembre de 2008).

El conflicto con el embajador de EE.UU. tuvo otras secuelas. El primero de noviembre el gobierno boliviano suspendió las actividades de la DEA, con la acusación de que sus funcionarios realizaban espionaje y conspiración (*El Deber*, 2 de noviembre de 2008). Empero, la necesidad de contar con el apoyo logístico y la información de inteligencia que proveía la agencia para luchar contra el narcotráfico, fue notada por varios ex funcionarios antidrogas bolivianos (*La Razón*, 3 de noviembre de 2008). Su expulsión siguió a la suspensión de las actividades de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en la zona de producción de coca en el trópico de Cochabamba en el centro del país. En junio las organizaciones de productoras de coca y la mancomunidad de gobiernos municipales del trópico decidieron expulsar a USAID de su región; el gobierno avaló esa decisión (*El Deber*, 26 de junio de 2008).

El 16 de septiembre, pocos días después de la expulsión del embajador Goldberg, el gobierno estadounidense hizo pública la «descertificación» de Bolivia aunque sin sanciones, siendo la primera vez en la historia que se incluye en la lista de países que no cumplieron con las metas de lucha contra las drogas (*La Razón*, 12 de diciembre de 2008). El gobierno

bolivariano afirmó que esa decisión constituía una represalia por el trato brindado a Goldberg (*Agencia bolivariana de información*, 22 de septiembre de 2008). El 25 de noviembre la Casa Blanca hizo conocer que no habría ampliación de los beneficios de la Ley de Promoción del Comercio Andino y de Erradicación de Drogas (ATPDEA) para Bolivia. Nuevamente, las autoridades bolivianas interpretaron el hecho como una reacción frente a las expulsiones (*El Deber*, 27 de noviembre de 2008).

El alejamiento de la esfera de influencia estadounidense coincide con el acercamiento de Rusia. Mientras el vicepremier ruso visitaba el continente (Cuba, Nicaragua y Venezuela), el gobierno boliviano firmaba un convenio de la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos con las empresas Gazprom (Rusia) y Total (Francia) para exploración y explotación de hidrocarburos. Otro motivo de acercamiento fue la búsqueda de ayuda rusa en la lucha antidroga (*La Razón*, 19 de septiembre de 2008).

La cercanía con Venezuela es constante. El 22 de mayo el presidente Morales viajó a Caracas para firmar la ampliación del convenio de cooperación técnico-militar vigente desde 2006. Los puntos centrales de ese convenio se referían a “establecer mecanismos de cooperación técnica... para el mejoramiento y complementación de las capacidades de defensa de cada país, a fin de contribuir al desarrollo integral de sus pueblos” (artículo. 1). En esta oportunidad los ministros de Defensa de ambos países firmaron un ‘Memorando de Entendimiento en materia de Seguridad y Defensa’ con tres capítulos: a) asuntos marítimos, con planes de apoyo a la Fuerza Naval boliviana y participación de su personal en las operaciones de ayuda humanitaria de la Brigada Internacional de Ayuda Humanitaria Simón Bolívar, b) aviación militar, con intercambio de pilotos, ejecución de misiones administrativas, transporte de personal y misiones de apoyo, y asesoramiento técnico al sistema aéreo boliviano, c) capacitación, con intercambio de oficiales en cursos de Estado Mayor y participación conjunta en maniobras militares, además de brindar asesoramiento técnico para preparar, planificar y elaborar programas de juegos de guerra computarizados; este ítem incluye la organización de liceos militares” (Ministerio de Defensa, 2008:21). Algunos medios de prensa venezolanos concibieron este convenio como un acuerdo que “subordina a las FF.AA. de Bolivia a Venezuela” (www.venezuelanoticia.com) y algunos medios

locales llamaron la atención sobre la inclusión de puntos referidos a la “participación de civiles en las Fuerzas Armadas”, y a la organización de “cursos de inteligencia y operaciones psicológicas” (*El Deber*, 24 de mayo de 2008).

Tanto la cancillería boliviana como el alto mando señalaron que este acuerdo no era distinto a otros convenios de cooperación militar. Sin embargo, la relación entre los gobiernos de Evo Morales y Hugo Chávez excede el ámbito convencional de cooperación militar y contempla varias facetas, como el financiamiento del programa «Bolivia cambia, Evo cumple» que incluye campañas propagandísticas de las políticas sociales del gobierno y la entrega de cheques a alcaldes por parte del presidente de la república. La administración de los fondos de ese programa es el Ministerio de la Presidencia cuyo titular fue oficial de las Fuerzas Armadas y luego asesor e investigador en temas de seguridad y defensa.

Los convenios de cooperación a las Fuerzas Armadas continuaron en 2008. A principios de año llegaron al país asesores británicos expertos en desarrollo de seguridad y defensa. De acuerdo con un asesor militar del ministro de Defensa: “La embajada británica está permitiendo que el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas realicen una modernización en la parte administrativa, en la toma de decisiones, en el manejo de recursos humanos y en su participación en el sistema democrático” (*La Razón*, 22 de enero de 2008). En junio se firmó un memorando con el Ministerio de Defensa del Ecuador para desarrollar cooperación técnica y educativa (Ministerio de Defensa, 2008:27). Igualmente se suscribió un acuerdo de cooperación con el Ministerio de Defensa de Paraguay para realizar acciones coordinadas frente a desastres naturales y frente a la delincuencia. Desde octubre Bolivia ejerce la Secretaría *pro tempore* de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, cuya reunión se llevará a cabo en el país en 2010 (www.mindef.gov.bo).

La relación con Brasil y Argentina giró en torno a la provisión de gas natural boliviano a ambos países. Tal como se expresó durante la crisis de septiembre, los problemas internos de Bolivia –que derivaron en un atentado contra un gasoducto– pueden tener repercusiones geopolíticas en la región por las necesidades energéticas de ambos países.

Las relaciones de Bolivia con Chile continuaron el acercamiento estable de los dos años anteriores a partir de una agenda común de trece puntos que

incluye el tema marítimo, otros puntos sobre el desarrollo de confianza mutua, integración fronteriza, libre tránsito, integración física, complementación económica, las aguas del río Silala, lucha contra la pobreza, seguridad y defensa, cooperación para el control del tráfico ilícito de drogas y precursores, educación, ciencia y tecnología, y culturas (*La Razón*, 14 de diciembre de 2007).

El 16 de junio los ministros de Defensa suscribieron en La Paz un Memorando de Entendimiento que “contempla la colaboración en el desarrollo de actividades académicas, la capacitación en el área de operaciones de paz, el desarrollo de actividades culturales y la cooperación en el área de defensa” (Ministerio de Defensa, 2008: 25). En febrero el general Freddy Bersatti, ex comandante del Ejército, fue nombrado cónsul en Chile. Bersatti había participado ya en los acercamientos con las Fuerzas Armadas chilenas a partir de 2006 (*El Deber*, 28 de febrero de 2008).

Durante este año se reconoció la importancia de la región amazónica, una preocupación compartida con Brasil, Venezuela y Ecuador. Las Fuerzas Armadas redefinieron cuatro zonas estratégicas (Amazónica, Altiplano, Chaco y Centro) e incrementaron la distribución de efectivos de la Fuerza Naval. En julio se reunieron en la ciudad amazónica de Riberalta (Beni) los presidentes de Brasil, Venezuela y Bolivia para tratar del financiamiento de una carretera que será parte de un corredor bioceánico y para firmar un convenio de protección de la Amazonia (*Los Tiempos*, 19 de julio de 2008). Los mismos presidentes, más Rafael Correa [2007-] del Ecuador, se reunieron a finales de septiembre en Manáus (Brasil) con el fin de impulsar la integración amazónica mediante la construcción de carreteras para unir Manáus, Manta (Ecuador) y, posteriormente, La Paz (*La Razón*, 1° de octubre de 2008).

Hubo desencuentros verbales entre los presidentes de Bolivia y Perú. Evo Morales acusó a Alan García [2006-] de intentar superponer intereses particulares a la Comunidad Andina, pero después del impasse las relaciones entre los dos países mejoraron notablemente. Los ministros de Defensa suscribieron en agosto un convenio de integración en defensa, seguridad y fuerzas armadas orientado a luchar conjuntamente contra el narcotráfico y el contrabando (*El Deber*, 30 de agosto de 2008). Perú interpuso un recurso contra Chile ante el Tribunal de La Haya sobre límites marinos. El resultado de ese proceso

podría afectar las aspiraciones bolivianas de obtener salida al Pacífico por una franja territorial en una zona que pertenecía anteriormente a Perú (*La Razón*, 9 de febrero de 2008).

4. LA PARTICIPACIÓN MILITAR EN POLÍTICAS SOCIALES

La incorporación de las Fuerzas Armadas en las políticas sociales del gobierno continuó en 2008. El financiamiento del programa Centinela de la Salud (ejecutado desde 1992) había sido suspendido en 2006 por USAID y desde entonces cuenta con financiamiento público (*El Diario*, 8 de noviembre de 2006). Colaboraron también en la puesta en marcha del Programa Nacional de Alfabetización que se desarrolló con apoyo cubano y venezolano y en diciembre logró, con aval de la Unesco, declarar a Bolivia como país libre de analfabetismo (*La Prensa*, 21 de diciembre de 2008).

El pago mensual de la Renta Dignidad (a mayores de sesenta años, en 220 puestos con tecnología satelital en todo el país) y la entrega anual del Bono Juancito Pinto (a los estudiantes de primero a octavo de primaria de escuelas públicas) se realizaron también con participación de las Fuerzas Armadas (Ministerio de Defensa, 2008: 39-40). Éstas también participaron en la distribución de alimentos de la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (Emapa) que apunta a establecer soberanía alimentaria en el país.

Continúa también el trabajo del Centro de Respuesta Inmediata Contra Incidentes Informáticos del Ejército Nacional que funciona desde septiembre de 2007 (ANEB, 24 de septiembre de 2007) y es el enlace nacional del Comité Interamericano Contra el Terrorismo de la OEA. El Ministerio de Defensa ejecutó el programa «Vivir bien en los cuarteles» que consiste en la mejora de las condiciones básicas de vida para los jóvenes que realizan el servicio militar obligatorio (Ministerio de Defensa, 2008: 8).

5. PERSPECTIVAS PARA EL AÑO 2009

A pesar de la culminación del proceso constituyente con la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado en el *referéndum* del 25 de enero de 2009, existe el riesgo de que se reproduzca el escenario de polarización política y conflictividad. Eso dependerá en buena medida de las relaciones entre las autori-

dades de los departamentos del oriente y del sur donde la oposición tiene peso, y el gobierno central que dispone de un apoyo incontrastable en los departamentos del occidente y centro. En la medida en que el conflicto político se reproduzca en clave territorial los riesgos de ingobernabilidad y de seguridad interna serán mayores. En la medida en que este año habrá elecciones generales en diciembre, y los años electorales solían ser más estables en las dos décadas anteriores, existen incentivos para que los actores políticos asuman posiciones moderadas. La inclusión de temas relativos a seguridad en la campaña electoral dependerá del grado de conflictividad social y su influencia en la agenda de debate público. Otro factor de influencia son las posiciones que adopten los gobiernos de Brasil y Venezuela frente al proceso político boliviano, porque si bien ambos apoyan al gobierno del Movimiento Al Socialismo (MAS), tienen posturas diferentes respecto a la estrategia de ejecución de su agenda.

Tanto la territorialización del conflicto como la influencia externa tendrán efecto en el papel de las Fuerzas Armadas puesto que, como vimos en el último año, la institución militar está sometida a una doble amenaza: el separatismo y la injerencia, los cuales ponen en cuestión la unidad y soberanía nacional. La cercanía del gobierno a las Fuerzas Armadas tiende a continuar en función de su participación en la política de nacionalización de los recursos naturales, la aplicación de políticas sociales y la incursión en otros ámbitos. La elaboración de leyes para poner en marcha la nueva Constitución Política del Estado deberá explicitar los papeles y misiones de estas fuerzas, aunque los cambios respecto a este tema son nimios.

La tendencia gubernamental a alejarse de la influencia de EE.UU. se modificará probablemente en función de las relaciones que se establezcan con el nuevo gobierno norteamericano. A principios de 2009 se anunció la restitución de la embajada boliviana en Washington (www.abi.bo, 29 de enero de 2009) pero esa medida no se cumplió hasta el primer trimestre del año.

BIBLIOGRAFÍA

La Razón: <http://www.la-razon.com/>.

EFE: <http://www.efc.com>.

El Deber: <http://www.eldeber.com.bo>.

Aló Presidente: <http://alopresidente.gob.ve>.

Diario Crítico de Bolivia: <http://www.diariocritico.com>.

Los Tiempos: <http://www.lostiempos.com/>.

Página 12: <http://www.pagina12.com.ar>.

El País: <http://www.elpais.com>.

La Nación: <http://www.lanacion.com.ar>.

El Universo: <http://www.eluniverso.com>.

Agencia bolivariana de información: www.abi.bo.

El Diario: www.eldiario.net.

www.infobae.com.

www.venezuelanoticia.com.

www.mindef.gov.bo.

<http://aneb.ejercito.mil.bo/>.

Alda, Sonia (2007). "La participación de las FF.AA. en la revolución democrática del MAS. El proyecto de Evo Morales" en I. Sepúlveda (comp.), *Seguridad Humana y nuevas políticas de Defensa en Iberoamérica*. Madrid, IUGM.

——— (2008). "Armed Forces Participation in Populist Nationalist Projects in Latin America". Real Instituto El Cano, *Working Paper* N° 36/2008.

Ayala, Mario, secretario general de Cosdena. *La Razón*, 3 de mayo de 2008.

Guzmán, W. "Involucran a Quintana en caso de contrabando", *El Deber*, Santa Cruz de la Sierra, 5 de diciembre de 2008, <http://www.eldeber.com.bo/2008/2008-12-05/vernota-ahora.php?id=081205010527>.

Ministerio de Defensa (2008). Memoria institucional 2007-2008. La Paz, Ministerio de Defensa Nacional.

Tellería, Loreta (2007). "Fuerzas Armadas y Asamblea Constituyente". *Newsletter Resdal*, N° 27.

Unasur (2008). "Informe de la comisión de UNASUR sobre los sucesos de Pando". Documento en pdf.

Vargas, Alejo (2008). "Una convivencia inesperada. Fuerzas Armadas y gobiernos de izquierda en América Latina". *Nueva Sociedad*, N° 213.

NOTA

- 1 Aparte del apoyo logístico, otro tipo de ayuda empezó a destinarse a las Fuerzas Armadas bolivianas mediante la entrega de dinero destinado a mejorar la infraestructura cuartelaria. Estos recursos forman parte del programa "Bolivia cambia, Evo cumple" y fueron entregados de manera directa a los comandantes de las unidades militares —alrededor de 200 entre grandes y pequeñas unidades— con un límite de 50.000 dólares para la refacción de infraestructura y mejora de la alimentación de la tropa.

BRASIL: DEFENSA, SEGURIDAD Y PERSPECTIVAS REGIONALES EN 2008

ALCIDES COSTA VAZ

RESUMEN EJECUTIVO

El año 2008 se caracterizó por una intensa acción de Brasil en el replanteamiento de su aparato de defensa, en el establecimiento de asociaciones estratégicas en el plano internacional y en la articulación política a nivel regional. Como resultado, el país ha logrado formular una Estrategia Nacional de Defensa (END) que proyecta, en una perspectiva de mediano y largo plazo, una amplia reconfiguración y modernización de las Fuerzas Armadas, la revitalización de la industria nacional de defensa y el establecimiento de parámetros para la movilización nacional. La END pone un fuerte relieve en la independencia estratégica de las Fuerzas Armadas y, por ende, en la necesidad de capacitar tecnológicamente la industria nacional en tres sectores considerados esenciales para la defensa del país: aeroespacial, cibernético y nuclear. Esto a su vez plantea la necesidad de establecer asociaciones estratégicas con países que estén dispuestos a transferir tecnologías. Los esfuerzos en este sentido llevaron a importantes acuerdos en el área de defensa con Francia e Italia, y a una aproximación con Rusia.

En el plano interno tuvo gran repercusión el tema de la imbricada relación entre territorios indígenas, fronteras y presencia militar, en razón de la controversia jurídica que giró en torno a la implantación de la reserva indígena Raposa Serra do Sol en el estado amazónico de Roraima. Los cuestionamientos por parte de actores locales y organismos no gubernamentales dentro y fuera del país acerca de la presencia de las Fuerzas Armadas en territorios indígenas en áreas de frontera, condujeron al gobierno a reaccionar reafirmando y ampliando la presencia de las mismas como una necesidad de defensa de la propia soberanía.

Regionalmente Brasil desarrolló una intensa diplomacia ministerial con miras a la creación del Consejo Sudamericano de Defensa en el contexto de la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) y a buscar aproximación con países con los cuales la coope-

ración todavía es débil en materia de seguridad y defensa. Tales iniciativas no han implicado aún un cambio de perspectivas ni de la forma cuidadosa con que el país ha reaccionado a desarrollos políticos internos en los países vecinos que afectaban directa o indirectamente la estabilidad o la esfera de seguridad regional. La reactivación de la IV Flota ha generado aprehensión entre los militares y los medios políticos, pero la reacción oficial ha sido pragmática.

El pronóstico para 2009 es adverso a la implementación de planes internamente ambiciosos y costosos, pero no lo suficiente para mitigar completamente el impulso político conferido por las iniciativas mencionadas a la acción brasileña, tanto en el ámbito doméstico como en el regional. Los efectos de la crisis económica en la estabilidad de la región, las propuestas de la nueva administración de EE.UU. y la voluntad política para impulsar las iniciativas ya planteadas son también elementos clave para las perspectivas del país en el año 2009.



INTRODUCCIÓN

En 2008 los desarrollos más significativos en los ámbitos de la seguridad y defensa en Brasil estuvieron relacionados con la formulación de la nueva Estrategia Nacional de Defensa (END) y la propuesta del Consejo Sudamericano de Defensa. Ambas iniciativas reflejan el interés y la preocupación de parte del gobierno brasileño por hacer frente a los desafíos de seguridad que desde los ámbitos global y regional el país deberá enfrentar en las próximas décadas. Es un esfuerzo genuino para construir capacidades militares e institucionales y adaptarse a un nuevo escenario definido en torno a importantes cambios en las estructuras de poder, en la posición relativa de los principales actores y en sus respectivas capacidades, así como en la definición de los retos de seguridad que ellos confrontan interna, regional y globalmente. Como país que aspira cambiar su status quo internacional, Brasil se ve obligado a desarrollar capacidades institucionales, materiales y tecnológicas que le permitan atender a los requerimientos de su inserción local e internacional.

En el pasado reciente el fin de la Guerra Fría implicó el congelamiento del status quo internacional del país y la adopción de posiciones marcadamente defensivas frente al protagonismo hegemónico incontestable de EE.UU. Éste se expresaba regionalmente en los

intentos por definir una agenda de seguridad para el hemisferio, reflejando las prioridades asignadas al combate al narcotráfico y al crimen organizado, al control de las migraciones y a la redefinición de los roles de las Fuerzas Armadas frente a dichas (entonces) nuevas amenazas. En el presente, Brasil no solamente está dispuesto a ejercer un mayor protagonismo mundial incluso en la esfera de la seguridad, sino también es percibido como un país cuyo perfil internacional está elevándose y sobre el cual recaen expectativas por parte de las principales potencias para que venga a asumir papeles y responsabilidades más importantes. El reconocimiento de su status diferenciado a nivel regional y de país emergente a nivel global implica el surgimiento de expectativas y demandas por parte de diversos actores internacionales en el ámbito de la seguridad. Las más evidentes son aquellas referidas a la participación en misiones de paz, al integral compromiso con los regímenes de no proliferación y de control de tecnologías sensibles, y al rol de estabilización en su región.

Mientras Brasil sostiene una posición positiva en relación a las misiones de paz, sobretudo por su aspiración de lograr un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, mantiene una actitud de cautela con respecto a los regímenes de control de exportaciones y de no proliferación nuclear. La preocupación brasileña frente a estos

regímenes, como se verá más adelante, es con la salvaguardia de sus intereses en lo que atañe a desarrollos tecnológicos considerados importantes para preservar su independencia en el campo estratégico. A esta preocupación se suma la búsqueda de asociaciones importantes con países que puedan aportar equipos y transferir tecnología para el incremento de las capacidades militares brasileñas.

Regionalmente Brasil confronta un escenario caracterizado por sucesivas crisis de gobernabilidad, personalismos con rasgos autoritarios y resquemores bilaterales que han generado un entorno inestable, planteando preocupaciones en la esfera de la seguridad. Estas preocupaciones advenidas de su propio entorno son un aspecto reciente que introduce un nuevo elemento en la formulación de las políticas nacionales, pues desde la superación de los antagonismos con Argentina a mediados de los años ochenta, con la excepción de la escalada terrorista de Sendero Luminoso y del eventual desbordamiento del conflicto colombiano, los procesos políticos regionales no solían representar una fuente inmediata de preocupaciones de seguridad para el gobierno brasileño. A lo largo de 2008 las crisis en Bolivia, el advenimiento del nuevo gobierno en Paraguay, el deterioro de las relaciones entre Colombia y Ecuador, los desarrollos del conflicto colombiano y la continuidad de los esfuerzos del gobierno venezolano de fortalecer sus capacidades militares han demandado atención particular por parte del gobierno de Brasil a la necesidad de establecer canales para un diálogo con sus vecinos que no sea estrictamente bilateral y de conformar una agenda mínima de convergencias en el ámbito de la seguridad.

Es, por lo tanto, un proceso esencialmente político que se desarrolla a nivel bilateral a través de la construcción de agendas de cooperación en los ámbitos militar, judicial, policial y de inteligencia. En esta dimensión cabe subrayar las iniciativas de cooperación en seguridad volcadas hacia países como Guyana y Surinam que no formaban parte de la agenda regional de Brasil. Multilateralmente la preocupación brasileña, con un foro para el diálogo político sobre temas de seguridad en el espacio sudamericano, ha asumido su expresión cabal en la iniciativa del Consejo Sudamericano de Defensa.

Asimismo es importante destacar que el año de 2008 ha sido marcado por la consolidación de iniciativas que buscan reconfigurar el sector de defensa brasileño y que fueron gestadas durante el año anterior

desde el Ministerio de Defensa con la llegada del ministro Nelson Jobim en el auge de una crisis sin precedentes en la aviación civil. Dicha crisis estuvo asociada al fuerte incremento del tráfico aéreo propiciado por el crecimiento económico y por la rebaja de precios puesta en marcha por las principales empresas aéreas. Este incremento expuso fragilidades estructurales del control de tráfico aéreo que está bajo la responsabilidad del Ministerio de Defensa así como de la infraestructura de los aeropuertos brasileños. Dos trágicos accidentes ocurridos en septiembre de 2006 y julio de 2007, en los cuales murieron 353 personas, y una larga huelga de los controladores de tráfico aéreo (militares en su mayoría) en periodo de vacaciones, marcaron lo que fue considerado el colapso del sistema de aviación civil (Defesanet, 5 de noviembre de 2006) y llevaron a la caída del ministro de Defensa Waldir Pires y de todos los dirigentes de los principales órganos de gestión y control del sector en julio de 2007 (*Revista Veja*, agosto de 2007). A su vez la re-creación de la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE) de la Presidencia de la República, a cargo del intelectual Mangabeira Unger, fue también un factor decisivo para los cambios en el sector de defensa. Las iniciativas que en términos prácticos redefinen substancialmente el aparato de defensa brasileño están expresadas en la ambiciosa END y en una diplomacia ministerial y militar muy activa, emprendida por el Ministro de Defensa y por los comandos militares dentro de la región y en otros países.

El presente texto focaliza los principales desarrollos en Brasil en los ámbitos de la seguridad y de la defensa, y las perspectivas del país frente a la seguridad regional, enfatizando las iniciativas de construcción institucional, de establecimiento de asociaciones estratégicas y de revitalización de sus capacidades de defensa como principales elementos definidores de sus acciones en el año 2008. El texto está dividido en cuatro secciones. La primera aborda las iniciativas y desarrollos de naturaleza política que enlazan la seguridad, la defensa y la política exterior y que conforman las perspectivas del país sobre temas de seguridad en su nivel más general. En esta sección se hace una sucinta descripción y un análisis de la nueva END como planteamiento del deber ser de las Fuerzas Armadas brasileñas frente a los principales retos globales y regionales en materia de seguridad para el país. La segunda sección trata otros desarrollos domésticos que llevaron al fortalecimiento de la presencia en la Amazonía. La tercera está dedicada

a la acción internacional de Brasil en el ámbito de la seguridad y la defensa, con relieve en la búsqueda de asociaciones estratégicas y en las iniciativas en el ámbito regional, singularizando la importancia del Consejo Sudamericano de Defensa en este contexto. La cuarta y última parte trata las posiciones del país frente a los principales desarrollos regionales y las perspectivas de sus relaciones con los vecinos en el ámbito de la seguridad.

1. SEGURIDAD, DEFENSA Y POLÍTICA EXTERIOR: LA APROXIMACIÓN Y LA CONCERTACIÓN DE INTERESES Y LA ESTRATEGIA NACIONAL DE DEFENSA (END)

Al largo del año 2008 hubo un notable desarrollo en la formulación de propuestas políticas con el objetivo de revitalizar el aparato de defensa brasileño. Cabe destacar que correspondía a una antigua aspiración de los militares y de los sectores más cercanos a las áreas de seguridad y de defensa que son conocedores de las graves limitaciones del país en cuanto a sus capacidades de movilización y de protección. Dichas capacidades han sido gravemente erosionadas desde mediados de los años ochenta y de modo particularmente intenso a partir de mediados de la década del noventa. En realidad, el hecho de que el 85% de los gastos de defensa sea destinado a la remuneración de los contingentes armados y a pensiones ha dejado un margen muy limitado para la realización de inversiones (www.defesabr.com), lo que ha comprometido severamente la capacidad operacional de las Fuerzas Armadas.

Por un lado se ha dado una constitución gradual de un aparato institucional adecuado para la defensa, con la creación del Ministerio de Defensa en 1999 y la formulación de las dos ediciones de la Política de Defensa Nacional (1996 y 2004), avances importantes para la instauración de una cultura de defensa y para la gestación de una concepción democrática de la misma. Pero por otro lado los escasos recursos asignados limitaban directamente la posibilidad de que el país replantease sus intereses y necesidades de defensa de modo más efectivo frente a las nuevas realidades regionales y globales. Aunque la segunda edición de la Política de Defensa Nacional plantease de modo claro los límites del entorno estratégico brasileño y las prioridades en materia de defensa (2005), la política resultaba en gran medida inocua en su ejecución. Ésta situación empezó a cambiar

significativamente con la decisión política hecha a finales de 2007 de incrementar en un 50% el presupuesto de defensa para el año 2008 (www.defesabr.com) y abrir paso a un amplio replanteamiento de las necesidades nacionales en materia de defensa, lo que constituyó el catalizador para la formulación de la END. Cabe destacar que la segunda versión de la Política de Defensa Nacional ya había logrado relativo éxito en acercar los intereses y objetivos prioritarios de defensa y las orientaciones de política exterior asumidas a partir de 2003. No obstante, la END, anunciada el 17 de diciembre de 2008, establece directrices aún más precisas y define condiciones más tangibles para su puesta en marcha (Ministerio de Defensa, 2008). Es un perfeccionamiento y un complemento de la Política de Defensa Nacional con un claro sesgo nacionalista y normativo, con una mirada a largo y mediano plazo del país y sus necesidades de defensa.

La END es el resultado de la labor de un Comité de Formulación creado por decreto presidencial el 6 de septiembre de 2007 e integrado por los ministros de Hacienda, de Planificación, Presupuesto y Gestión, de Ciencia y Tecnología y por los comandantes de las tres fuerzas, bajo la dirección del Ministro de Defensa y la coordinación del titular de la Secretaría de Asuntos Estratégicos. El Comité dividió su labor en tres grandes áreas temáticas: la reorganización de las Fuerzas Armadas, la industria nacional de defensa y el futuro del servicio militar obligatorio. Trabajó a partir de dos supuestos fundamentales: la supremacía del poder civil en la definición de hipótesis de empleo de los medios militares y la responsabilidad de las Fuerzas Armadas en la definición de las probabilidades estratégicas para las hipótesis de empleo de la fuerza. El Comité tenía plazo de un año para formular la END. La intención era anunciarla el 7 de septiembre de 2008, fecha en que se celebra la independencia de Brasil (www.tecnodefesa.com.br). El evidente simbolismo de la fecha buscaba recalcar un aspecto clave asumido en la END: el vínculo entre el concepto, la política de independencia y las fuerzas armadas. Sin embargo, cuestiones políticas domésticas y contingencias del Comité hicieron que la END fuera presentada el 17 de diciembre (ídem).

La END es, por lo tanto, un esfuerzo de planificación de la defensa a largo plazo. En palabras del propio documento, “trata de la ‘gran estrategia’ y de las cuestiones que de ella derivan para la orientación y las prácticas operacionales de las tres fuerzas”

(END:2). Es una iniciativa muy relevante en el contexto de la política brasileña por ser el primer esfuerzo sistemático y abarcador hecho público referente al deber ser de las fuerzas armadas nacionales y conducido desde el liderazgo político civil. La END está organizada en torno a tres ejes estructurantes: a) la organización y orientación de las Fuerzas Armadas para el cumplimiento de su objetivo constitucional y sus atribuciones en tiempos de paz y de guerra; b) la reorganización de la industria nacional de material bélico y c) la composición de los efectivos de las fuerzas y el futuro del servicio militar obligatorio (END:3).

Entre las pautas que el documento establece para las Fuerzas Armadas es importante destacar el desarrollo de capacidades para disuadir y responder prontamente a cualquier forma de amenaza o agresión y para proteger las fronteras terrestres, las aguas bajo jurisdicción brasileña y el espacio aéreo nacional, lo que conlleva a la necesidad de organizar dichas fuerzas con base en los principios de control, movilidad y presencia (END:5). Cabe destacar que se ha valorizado más la movilidad estratégica y táctica de las Fuerzas Armadas que su presencia uniforme en el territorio nacional. Para alcanzar dicha movilidad, así como la pretendida capacidad disuasoria, sosteniendo a su vez su independencia, se hace necesaria una gran inversión en el desarrollo de tecnologías y de medios. Lo que se plantea en el contexto de la END es un gran salto tecnológico que permita a las Fuerzas Armadas responder de forma consecuente y efectiva a los múltiples retos que plantea la defensa de un vasto y diverso territorio continental y de igualmente vastos espacios marítimos y aéreos. Por esto el énfasis que se otorga a la movilidad estratégica y táctica y a la actuación coordinada como vectores de orientación de las fuerzas. Esto no implica necesariamente el abandono de preocupaciones tradicionales como la presencia en las fronteras, sobretodo en el gran arco amazónico. Por el contrario, la END establece como directriz específica el incremento de la presencia militar en las fronteras en aquella región cuya prioridad para la defensa es igualmente reafirmada (END:8).

Tanto la defensa de todo el territorio amazónico del país como la del espacio aéreo dependen del desarrollo de tecnologías y de capacidades. Por lo tanto, a pesar de sus especificidades, esta dimensión de la defensa no está desconectada de los demás desafíos en este ámbito. Esta es la razón por cual la END hace hincapié en el desarrollo tecnológico y en la reorga-

nización de industria bélica nacional. En lo que atañe al desarrollo tecnológico prioriza el fortalecimiento de tres sectores considerados de gran importancia estratégica: el espacial, el cibernético y el nuclear.

En el campo aeroespacial es particularmente valorado el desarrollo de capacidad de proyectar y producir vehículos de despliegue de satélites y el desarrollo de tecnologías a control remoto, sistemas inerciales y propulsión líquida –obviamente para la construcción de misiles– así como el de tecnologías satelitales para fines de comunicación, comando, control y de determinación de coordenadas geográficas. En el campo cibernético la prioridad es el desarrollo de tecnologías de comunicación que permitan la actuación coordinada en red de las Fuerzas Armadas y su comunicación con vehículos espaciales. En el campo nuclear las prioridades son lograr la nacionalización completa y el desarrollo a nivel industrial del ciclo de combustible y de la construcción de reactores para uso exclusivo en el país, acelerar el mapeo, prospección y aprovechamiento de las reservas de uranio, desarrollar el potencial para proyectar y construir termoeléctricas nucleares y ampliar la capacidad de empleo de la energía nuclear en un amplio abanico de actividades.

En este ámbito es de especial relevancia la conclusión del proyecto del submarino de propulsión nuclear que desarrolla la Fuerza Naval y que ha sido objeto de intensos cuestionamientos tanto a nivel doméstico como internacional. La END reafirma el compromiso del país con la no proliferación al mismo tiempo que subraya que dicho compromiso no debe implicar el abandono del desarrollo de tecnologías nucleares para uso pacífico. Tal y como se menciona previamente, la conclusión del proyecto del submarino de propulsión nuclear guarda relación directa con la capacidad de proyectar y fabricar reactores y, por ende, con la perspectiva de independencia tecnológica en un sector clave para la defensa (cerca del 80% de la producción de gas y petróleo de Brasil está ubicada en la plataforma marítima) (Ministerio de Defensa) y para el campo energético, una vez que se espera el incremento de la participación de la energía nuclear en la matriz de energía del país a mediano y largo plazo.

El desarrollo de la industria nacional para conquistar autonomía en aquellas tecnologías consideradas indispensables en la defensa es el objetivo central del segundo eje estructural de la END. Se trata de un

esfuerzo que apunta hacia el fortalecimiento de la industria bélica bajo claras directrices que priorizan las necesidades de las Fuerzas Armadas por encima de cualquier otra consideración de naturaleza comercial, incluso para la búsqueda de asociaciones con el sector privado y con el ámbito externo. Como se verá más adelante ésta dimensión fue intensamente desarrollada en el año de 2008.

El fortalecimiento de la industria bélica nacional también plantea oportunidades de articulación de iniciativas y proyectos en el ámbito regional. En realidad ésta ha sido una preocupación brasileña desde el inicio del gobierno de Lula da Silva [2003-], cuando se planteó la necesidad de encuentros regulares de los ministros de Defensa de Sudamérica (Viegas Filo, 2003) y luego de una feria de la industria de defensa de la región que se realizó en Santiago en el año siguiente. Al replantear el tema en el contexto de la END y del Consejo Sudamericano de Defensa, el gobierno de Brasil le otorga un sentido funcional en lo que atañe a la pretendida organización política del entorno sudamericano por la vía de la construcción institucional, y a sus prioridades de defensa. Sin embargo, las relaciones de la industria bélica brasileña con los países vecinos también suscitan interrogantes, dadas las preocupaciones acerca de un eventual armamentismo en la región y del sesgo exportador que Brasil exhibe. La END es clara al establecer la prioridad de las consideraciones estratégicas sobre intereses comerciales, con lo que intenta restringir el anhelo mercantilista que suele desarrollarse en este ámbito. Asimismo, solamente con el desarrollo de iniciativas y proyectos conjuntos será posible evaluar el cumplimiento de este criterio.

En lo que se refiere a su tercer eje estructurante, el servicio militar obligatorio, la END ha optado no solamente por mantenerlo sino también por fortalecerlo, valorando su importancia como elemento de aglutinación y de representación de todas las regiones y clases sociales del país en las Fuerzas Armadas. La innovación es la institución del servicio civil como complemento al servicio militar obligatorio, ambos constituyendo las bases de la movilización nacional. Finalmente la END pone énfasis en la formación de cuadros civiles para la defensa como necesidad ineludible para consolidar el control democrático de las Fuerzas Armadas y para generar una cultura de defensa en el país.

Estos son los principales rasgos de la END, la más importante iniciativa política en el ámbito de la segu-

ridad y defensa de Brasil en el año 2008. Su sentido nacionalista, centrado en el desarrollo de capacidades y no en el tradicional componente de percepción de amenazas o de existencia de enemigos tangibles, su objetivo disuasorio difuso y la centralidad de las cuestiones de defensa *stricto sensu* le confieren suficiente claridad como para evitar cualquier sesgo de confrontación con un enemigo particular. Al mismo tiempo suscita interrogantes sobre los espacios de oportunidad que ofrece a la cooperación regional. No hay, en ninguno de sus elementos centrales, incompatibilidad original con el propósito o incluso la necesidad de la cooperación. Sin embargo, es notoria la escasa referencia que se hace a la dimensión regional que queda vinculada a la directriz genérica que estimulará la integración sudamericana y a un interés no directamente explícito en el texto, pero sí en la propuesta del Consejo Sudamericano de Defensa, relacionado a la articulación de las industrias de defensa en la región.

Los demás desarrollos en la esfera de las políticas de seguridad y defensa en Brasil a lo largo de 2008 son congruentes con los planteamientos de la END, aunque la misma haya sido anunciada a final del año. Esto señala la claridad de los intereses y necesidades del país, que ha orientado el desarrollo simultáneo de la propia END y de acciones que anticiparon algunas de sus principales definiciones. Esto ha permitido el desarrollo de una intensa actividad en el ámbito de defensa interna y externa, lo que hace del año 2008, seguramente, uno de los períodos de mayor pro actividad del país en el mismo.

2. DESARROLLOS DOMÉSTICOS:

EL FORTALECIMIENTO DE LA PRESENCIA EN LA AMAZONIA

Al considerar la esfera doméstica cabe destacar la visibilidad que obtuvo el tema de la tensionada relación entre territorios indígenas, fronteras y presencia militar, gracias inicialmente a las declaraciones públicas del comandante militar de la Amazonia y ex comandante de las Fuerzas de la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (Minustah), general Augusto Heleno, en las que criticó duramente la política indigenista del gobierno, señalándola como contraria a los intereses de defensa de la soberanía brasileña sobre la Amazonia¹. También impulsó el tema la controversia jurídica suscitada en torno a la creación de la reserva indígena Raposa

Serra do Sol en el estado de Roraima, límite con Venezuela y Guyana.

Esta reserva comprende un territorio de 1'743.089 hectáreas y 1.000 kilómetros de perímetro donde viven cerca de 20.000 indígenas y donde están instalados productores de arroz que migraron desde el sur del país en los años 90 (*Estado*, 2008). La reserva fue creada en 1993 y homologada por el Decreto Presidencial en el año 2005. Su demarcación en territorio contiguo fue defendida por militares preocupados con la creciente presencia extranjera (ONG vinculadas al medio ambiente, comunidades indígenas y de derechos humanos, misionarios, activistas, empresarios) y fuertemente contestada por el gobierno local con apoyo de los productores que defendían la demarcación por *islas* que abrigarían a los cinco pueblos presentes en la región, totalizando una población de indígenas. Sin embargo la presencia militar en la reserva y la superposición de partes de la reserva con las áreas de frontera que son definidas por ley como espacio prioritario para la defensa nacional, también fueron cuestionadas por grupos simpatizantes con la causa indigenista.

La controversia llegó a la Suprema Corte de Brasil y la proximidad del fallo final estimuló una intensa movilización, así como algunos enfrentamientos entre indígenas y productores de arroz, lo que planteó la necesidad de movilizar la Fuerza de Seguridad Nacional con apoyo de la Policía Federal. Las Fuerzas Armadas se opusieron a actuar directamente en lo que es un conflicto entre actores domésticos. Asimismo, el conflicto suscitó una pronta respuesta por parte del Ejército que logró, a principios de mayo de 2008, la autorización presidencial para desarrollar un plan de ampliación de la presencia de unidades militares en tierras indígenas ubicadas en zonas de fronteras como forma de reafirmar la soberanía nacional. Esto ocurrió particularmente en regiones donde la presencia militar es más escasa, como en el norte de Roraima donde están las fronteras con Venezuela y Guyana, en partes del noroeste del estado de Amazonas y en la región fronteriza con Colombia conocida como la «cabeza del perro» (www.defesa.gov.br).

En consecuencia de esta iniciativa cinco nuevos batallones de frontera se sumarían a los veinte existentes, en un espacio de seis meses luego de la presentación de un plan de implantación de los mismos por parte del Ejército. Con esta decisión el gobierno también rechazó la recomendación de la ONU, contenida en

la Declaración de los Pueblos Indígenas, de ser necesaria la autorización previa del Consejo Nacional de Defensa para la presencia militar en territorios indígenas pues, en su visión propia, restringía el ejercicio de la plena soberanía sobre estos territorios (*Folha do Sao Paulo*, 8 de mayo de 2008).

Sin embargo, el plan conocido como Plan Amazonia Protegida, concebido por el Ministerio de Defensa, cuyos rasgos centrales fueron anticipados por el ministro Nelson Jobim a la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional del Senado Federal el 18 de noviembre, es mucho más ambicioso: prevé la creación de 28 nuevos batallones de frontera en los seis estados amazónicos entre 2010 y 2018, y el gradual incremento de los ejercicios de operaciones combinadas en la región. El plan estima inversiones de cerca de 400 millones de dólares para la implantación de los nuevos pelotones y de 65 millones de dólares para mejorar la infraestructura de los existentes (2008). Como los estudios finales del Plan no fueron concluidos, su presentación formal al Presidente de la República quedó pendiente para principios de 2009. Cabe subrayar que el incremento de la presencia militar en las áreas de frontera en toda la Amazonía también forma parte de la END.

Otro significativo desarrollo doméstico en el ámbito de defensa fue la firma de un Protocolo de Intenciones entre el Ministerio de Defensa y la Federación de las Industrias del Estado de Sao Paulo (FIESP), el 12 de junio de 2008, con vistas a la creación del Fórum Nacional de Defensa, cuya función es proponer medidas para incentivar y consolidar la industria brasileña de defensa. El Fórum es integrado por un total de quince representantes del Ministerio de Defensa y del sector privado, y se reúne trimestralmente para discutir medidas de incentivo e inversiones en el sector. El gobierno ha anunciado la disposición de invertir cerca de 650 millones de dólares hasta 2010 en la industria de defensa. Otras medidas de incentivo deben seguirse en la aplicación de la END (*Noticias do Ministerio da Defesa*, 2008).

3. ACCIÓN INTERNACIONAL: LA BÚSQUEDA DE ASOCIACIONES ESTRATÉGICAS Y LA CONCERTACIÓN REGIONAL

En el ámbito externo las iniciativas fueron desplegadas a partir de una intensa diplomacia ministerial centrada en la negociación de una red de acuerdos

de cooperación militar con países identificados como importantes proveedores de tecnologías. Francia, Rusia e Italia fueron blanco de interés brasileño por dichos acuerdos. También fueron desplegadas ciertas iniciativas a nivel regional, destacando la presentación y discusión de la propuesta de creación del Consejo Sudamericano de Defensa y la negociación de acuerdos firmados con Guyana y Surinam, así como los contactos con Ecuador, Bolivia y Colombia, los cuales se complementaron con el conjunto de instrumentos y acciones entre los países amazónicos. Finalmente, también a nivel regional, hubo una serie de iniciativas con los países del Cono Sur a partir de instituciones ya existentes como la Conferencia de Defensa del Cono Sur y ejercicios militares como la Operación Frontera Sur.

La diplomacia ministerial en el sector de defensa se desarrolló en 2008 a partir de la visita del ministro Nelson Jobim a Francia y Rusia entre los días 25 de enero y 7 de febrero, acompañado por el secretario de Asuntos Estratégicos Mangabeira Unger (*Defesanet*, 29 de enero de 2008). La visita a Francia culminó con la firma de un inédito y amplio acuerdo de cooperación en defensa que comprende la colaboración en investigación y desarrollo, apoyo logístico y adquisiciones de productos, equipamiento y servicios de defensa, además de intercambios militares, entrenamiento conjunto e intercambios de experiencias en misiones de paz: el *Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa relativo à cooperação no domínio da defesa e ao estatuto de suas forças*. Éste formalizó la asociación estratégica entre ambos países y abrió paso a compromisos aún más profundos en materia de intercambio tecnológico. Durante la visita de los Ministros brasileños también fue tratado el interés por la tecnología de submarinos de propulsión nuclear. Pocos días después de la firma del acuerdo, a principios de febrero, los Presidentes 'Lula' da Silva y Nicolas Sarkozy [2007-] se encontraron en Saint-Georges-de-l'Óiapock, frontera de Brasil con la Guyana Francesa, para discutir la puesta en marcha del acuerdo de cooperación militar (*O Globo*, 2 de febrero de 2008). El Presidente francés manifestó su disposición a transferir tecnología francesa para la construcción de helicópteros y aviones de combate y cooperar, particularmente, en la construcción del submarino Scorpen cuyo casco puede ser adaptado a la propulsión nuclear, lo que es de interés fundamental para el proyecto brasileño en este campo (*Folha de Sao Paulo*, 13 de febrero de 2008). Con esto

Francia pasó a ocupar una posición destacada en las relaciones de defensa para Brasil, en particular para la consecución de los objetivos que serían definidos en la END así como otros objetivos internacionales planteados por el gobierno brasileño en el campo de la seguridad, como el lograr un asiento como miembro permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU.

Con Rusia hubo un esfuerzo por establecer el mismo tipo de asociación estratégica que contemplara la transferencia de tecnologías y no solamente la compra y venta de equipamientos y servicios de defensa. Sin embargo, no se logró alcanzar la convergencia de intereses necesaria que pudiera resultar en un acuerdo semejante al firmado con Francia, pero hubo una importante aproximación con empresas rusas.

Por otro lado, fueron exitosos los esfuerzos con un importante socio en materia tecnológica: Italia. Ambos países lograron firmar un acuerdo de cooperación en defensa el 11 de noviembre en el marco de la visita de Estado del Presidente da Silva. El acuerdo es semejante en su contenido al firmado con Francia e igualmente prevé la cooperación en la industria de defensa y políticas de adquisición, investigación, desarrollo de armamentos y equipamientos militares (*Informe Defesa*, 2008). Es importante recalcar que, con Italia, Brasil ha sostenido una de las más positivas experiencias en materia de desarrollo tecnológico aplicado a la defensa: el caza AMX que permitió a la Fuerza Aérea brasileña lograr niveles importantes de capacitación y operación en este segmento y llevó a la empresa Embraer, líder en la fabricación de aeronaves para la aviación regional, a capacitarse en el diseño y fabricación de aviones a jato (www.defesa.gov.br).

Así, al término de 2008, Brasil había logrado dos importantes éxitos en la articulación de asociaciones estratégicas volcadas hacia la vertiente tecnológica, esenciales para hacer viable el cumplimiento de las directrices de la END. También es importante señalar que estos logros no implican ninguna forma de restricción al desarrollo de iniciativas con otros países. De hecho reflejan la preocupación por expresar en el ámbito de la defensa el sesgo universalista que ha orientado de forma nítida la política exterior del país en la presente década. Es decir, luego del énfasis en la profundización de relaciones con los países desarrollados, en particular con EE.UU. inaugurada por Collor de Mello [1990-1992] a partir de 1990 y sostenida en el gobierno de

Fernando Henrique Cardoso [1995-2003], con 'Lula' da Silva, a partir de 2003, el país volvió a ampliar su abanico de opciones en lo que atañe a asociaciones con distintos países del mundo desarrollado y con otros en el mundo en desarrollo. En este sentido países como China, Rusia, India y Sudáfrica surgen como importantes socios estratégicos para el país en distintos ámbitos.

La diplomacia ministerial fue aun más intensa en el plan regional. El interés brasileño por concretar una institucionalidad propia para la defensa a nivel sudamericano –y que se expresa en la propuesta de creación de un Consejo Sudamericano de Defensa–, así como el deseo de firmar acuerdos de cooperación y de profundizar relaciones en este mismo ámbito, exigieron particular inversión en dicha diplomacia. Para presentar y discutir la propuesta del Consejo Sudamericano de Defensa, obtener apoyo y disminuir resistencias a la misma, el ministro Jobim hizo una serie de visitas a los países de la región y a EE.UU. entre los meses de marzo y julio. La propuesta fue finalmente presentada a los miembros de la Unasur en mayo y representa un importante avance en la construcción de un aparato institucional regional. Dicho aparato coincidió con importantes desarrollos estratégicos relacionados a un claro activismo en el ámbito militar de varios países como respuesta a la necesidad de ampliar y modernizar sus fuerzas armadas y a lo que muchos consideran ser una carrera armamentista en la región. También coincidió con la creciente atención internacional sobre la importancia de Sudamérica en el plan energético global. Para Brasil el Consejo Sudamericano de Defensa ofrece un vínculo de sus intereses y objetivos de política exterior con Sudamérica y plantea el desafío de armonizarlos con los distintos matices que definen aquellos de los demás países en un transfondo de fragmentación política interna y regional. Por esta razón, y para no confrontar la perspectiva marcadamente soberanista presente en la región y en Brasil, no se ha concedido al Consejo Sudamericano de Defensa ninguna capacidad de decisión impositiva a sus miembros. Así, funciona esencialmente como un mecanismo de diálogo político acerca de temas de seguridad que logran ser objeto de consenso para luego incorporarse a la agenda del Consejo (Unasur, Estatuto del Consejo Sudamericano de Defensa).

Este consejo es relevante para Brasil por instrumentalizar el diálogo en un espacio genuinamente sudamericano. Así permite, potencialmente, tratar

cuestiones de gran alcance como son las implicaciones en el campo de la defensa de la creciente importancia de la región como proveedora de insumos energéticos a nivel geopolítico global y como sector poseedor de abundantes recursos naturales y biodiversidad escasos en otras regiones. Permite también tratar temas regionales bajo un marco de cooperación y canalizar necesidades e intereses nacionales, como los referidos a la articulación de su industria de defensa, hacia marcos regionales para lograr independencia estratégica.

Aun a nivel regional, y en el contexto de las visitas realizadas por el ministro de Defensa para presentar la propuesta del Consejo Sudamericano de Defensa, en el mes de abril fueron establecidos acuerdos de cooperación en defensa con la República de Guyana y con Surinam (Informe Defesa, 2008). Naturalmente, dichos acuerdos son mucho más restringidos y prevén la donación de equipaje militar por parte de Brasil, la reforma de blindados de fabricación brasileña utilizados por Surinam, intercambios militares, ejercicios conjuntos en áreas de frontera y el intercambio de informaciones de satélites (ídem). En el espacio del Cono Sur el desarrollo más importante fue la realización de la IV Conferencia de Defensa del Cono Sur en los días 14 y 15 de abril en Brasilia. El evento congregó a los jefes de Estado Mayor de Brasil, Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, Uruguay y EE.UU. Éste último, por intermedio del Comando Sur, co-auspició la Conferencia, que es un mecanismo de consulta, coordinación e intercambio de experiencias en defensa entre estos países y tuvo como tema central la respuesta en el plan de defensa a una eventual pandemia regional de influenza. También trató la cooperación regional en misiones de paz, asistencia humanitaria, respuestas a desastres naturales y entrenamiento multinacional. Además de este encuentro, hubo iniciativas y contactos bilaterales con Bolivia, Perú y Ecuador entre los meses de julio y octubre para tratar la cooperación militar con un enfoque especial en las áreas de frontera con Bolivia y Perú, así como la cooperación aeronáutica con Ecuador.

4. PERSPECTIVAS DE BRASIL FRENTE A LOS DESARROLLOS REGIONALES EN SEGURIDAD Y DEFENSA

El fuerte protagonismo regional que Brasil desarrolló en 2008 en el campo de defensa estuvo fundamen-

talmente volcado hacia necesidades y proyectos políticos y militares nacionales de mediano y largo plazo, respondiendo a muchos de los planteamientos presentes de su nueva END. Por esta razón dichas iniciativas no implicaron un cambio de perspectivas ni de la forma en que el país ha respondido a desarrollos políticos internos en los países vecinos que afectan la estabilidad o la esfera de seguridad regional. Así, frente a la aguda crisis entre Ecuador y Colombia, iniciada a raíz de la muerte del segundo mando de las FARC, causada por el ejército colombiano en territorio ecuatoriano, y frente a la movilización de tropas por parte del gobierno de Venezuela en la frontera con Colombia, el gobierno brasileño reaccionó condenando la invasión del territorio ecuatoriano y apoyando las gestiones en el seno de la Organización de los Estados Americanos (OEA) (Nota a la prensa N° 93, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2008), mientras articulaba consultas políticas en la región, actuando como facilitador. La reprobación de la acción colombiana, coherente con sus posiciones en defensa al respecto de la integridad territorial y de la soberanía no ha impedido que Brasil sostenga un estrecho diálogo con el gobierno colombiano, trayendo consigo la profundización de las relaciones bilaterales, incluso con el apoyo brasileño a operaciones de rescate de rehenes liberados por las FARC a principios de 2009 (Nota a la prensa N° 26, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2009).

En relación al conflicto colombiano hubo una actitud positiva por parte del gobierno brasileño respecto a la liberación de secuestrados, lo que le permitía fundamentar sus acciones en consideraciones de orden humanitaria y no en argumentos políticos. El país logró así mantenerse alejado del contenido político del problema y de las medidas del gobierno colombiano para enfrentarlo. La prioridad para Brasil es seguir evitando el efecto *spill-over* de ésta situación hacia su territorio, mientras profundiza las relaciones con Colombia como política de estado y promueve su estrategia de organización del espacio sudamericano.

Otro episodio que permitió observar el comportamiento de Brasil frente a desarrollos estratégicos en el plan regional fue la decisión del gobierno de EE.UU., anunciada a final del mes de abril, de reactivar la IV Flota vinculada al Comando Sur (www.defesabr.com) y posicionada en el Atlántico Sur para cumplir, de acuerdo con los informes oficiales, misiones humanitarias, apoyar el combate al narcotráfico y actuar frente a desastres naturales. Sin embargo el anuncio provocó la aprehensión en los medios

militares brasileños y llevó al ministro de Defensa a manifestar que cualquiera que fuesen los objetivos de EE.UU., Brasil no permitiría la violación de las 200 millas náuticas de la zona económica exclusiva brasileña. Esta reacción confirma el sesgo soberanista que preside actualmente las concepciones políticas de seguridad y de defensa de Brasil (*Reuters*, 2008). Para muchos, la decisión norteamericana contribuyó directamente a fortalecer el interés brasileño por el Consejo Sudamericano de Defensa y la independencia estratégica como principio fundamental de la END.

La crisis boliviana fue objeto de atención de forma muy específica y vinculada en particular al incremento del flujo de personas en espacios fronterizos a raíz de los enfrentamientos ocurridos en el mes de octubre entre fuerzas de oposición y simpatizantes del gobierno boliviano. Esto produjo un flujo migratorio de bolivianos sobre todo hacia la región de los municipios de Eptaciolandia y Brasiléia en el Estado de Acre. La mayor preocupación del ejército en aquel contexto fue asumir el control de los espacios fronterizos y evitar la reproducción, en territorio brasileño, de los enfrentamientos ocurridos en el país vecino en razón del incremento del número de emigrantes bolivianos (www.defesa.go.br).

Finalmente cabe considerar la reacción de Brasil a los ejercicios conjuntos de Venezuela y Rusia, lo cual reforzó la perspectiva de presencia militar extra regional en territorio sudamericano, algo que es indeseable para los militares brasileños. Sin embargo, aunque la iniciativa venezolana no fuera del agrado de los militares brasileños, el sentido más comercial asignado al interés ruso, que contrastaba con el sentido estratégico conferido por el gobierno de Hugo Chávez [1999-], mitigó las repercusiones en Brasil de los ejercicios ocurridos en septiembre y diciembre.

Considerando todo lo anterior se puede afirmar que las perspectivas de desarrollos en materia de seguridad y defensa para el año 2009 estarán definidas en gran medida por la capacidad brasileña de poner en marcha las prioridades de la END. Esto supone comprometer recursos financieros para invertir en las acciones y proyectos de las tres dimensiones básicas de la misma, lo que implica considerar los efectos restrictivos de la crisis financiera sobre el presupuesto de defensa. Luego del incremento en un 50%, logrado entre 2007 y 2008, el gobierno difícilmente logrará condiciones fiscales y presupuestarias para sostener

la ejecución de la END en los términos originales. Al mismo tiempo no hay ninguna señal evidente de que el gobierno esté dispuesto a renunciar al propósito de reconfigurar en profundidad el sector de defensa del país. Los propios límites que impone la crisis económica global incentivan la búsqueda de asociaciones a nivel regional e internacional en los mismos delineamientos ya presentes en la END y también en el Consejo Sudamericano de Defensa.

El año 2008 fue notablemente atípico por lo que se logró alcanzar en términos de definiciones políticas para el sector de defensa y también para el protagonismo del país en el ámbito de la seguridad regional. El pronóstico para 2009 es, sin embargo, adverso a la implementación de planes ambiciosos y costosos, pero no lo suficiente para mitigar el fuerte impulso político conferido por las dos iniciativas mencionadas. En lo que concierne al panorama regional será necesario aguardar y evaluar los cambios que pueda impulsar la administración Obama en la política norteamericana con respecto a Sudamérica y los patrones de respuestas y adaptaciones de los países a estos eventuales desarrollos y a los efectos económicos y sociales de la crisis financiera, que suelen potenciar aun más los factores de conflictividad política ya instalados en diversos países. Es, por lo tanto, un escenario que recomienda una actitud de cautelosa moderación para no politizar o *securitizar* innecesariamente cuestiones cuyo desenlace depende más de decisiones y acciones en otras esferas. Brasil está muy bien posicionado para el ejercicio de la moderación que las circunstancias políticas y estratégicas exigen y para cumplir un papel positivo en un contexto de incertidumbres crecientes. Hay mucho menos resistencias regionales al protagonismo del país en el presente que hace pocos años, cuando la supuesta asignación del liderazgo regional originó demandas debido a las marcadas asimetrías entre Brasil y sus vecinos.

BIBLIOGRAFÍA

Defesamet: www.defesamet.com.br

www.defesabr.com/MD/md_recursos.htm.

www.defesabr.com/blog/index.php/21/08/2008/iv-frota-ameaca-ao-brasil/.

www.defesa.gov.br/mostra_materia.php?ID_MATERIA=32505.

"El ambiente regional y el entorno estratégico" en *Política Nacional de Defensa*, 2005, www.defesa.gov.br/pdn.

"Estratégia Nacional de Defesa". Ministerio de Defensa, Brasília, diciembre de 2008, www.defesa.gov.br/eventos_temporarios/2008/estrat_nac_defesa/estrategia_defesa_nacional.htm.

"Governo apresenta à sociedade a Estratégia Nacional de Defesa", www.tecnodefesa.com.br.

Política de Defesa Nacional. Ministerio de Defensa.

"Saiba onde é a reserva Raposa Serra do Sol e entenda o conflito". *Estado*, 1º de abril de 2008, www.estadao.com.br/nacional/not_nac149613,0.htm.

"Fiesp e Ministério criam Fórum Nacional de Defesa". *Notícias do Ministério da Defesa*, Ministerio de Defensa. Brasília, 12 de junio de 2008.

"Sarkozy defende entrada do Brasil". *O Globo*, N° G8, 2008.

"Jobim: Quarta frota não entra aqui". *Reuters*, 10 de mayo de 2008.

Folha de Sao Paulo, 2008.

Revista Veja, N° 2019.

Informe Defesa, 11 de noviembre de 2008.

Nota a la prensa N° 93, Ministerio de Relaciones Exteriores, 4 de marzo de 2008.

Nota a la prensa N° 46, Ministerio de Relaciones Exteriores, 5 de febrero de 2009.

Jobim, Nelson (ministro de defensa). Audicencia pública en la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional, 18 de noviembre de 2008.

Viegas Filho, José (ministro de Estado da Defesa). Conferencia dictada en la Universidad de Campinas, 3 de julio de 2003: www.unicamp.br/unicamp/sites/unicamp.br/files/paginas_estaticas/divulgacao/unicamp-03072003.doc.

NOTA

- 1 Las declaraciones del General Heleno fueron hechas en conferencia en el Club Militar el día 16 de abril y lograron amplia repercusión en la prensa y en los medios militares y políticos.

LA SEGURIDAD EN EL CARIBE EN 2008: HURACANES, CRIMEN, RUSOS Y *SOFT POWER*

JORGE RODRÍGUEZ BERUFF

RESUMEN EJECUTIVO

Durante el año 2008 ocurrieron eventos importantes y cambios significativos en el terreno de la seguridad en el Caribe. Algunos comenzaron a gestarse en años anteriores, como por ejemplo la redefinición de las misiones y estructura del Southcom¹ (el comando regional de EE.UU. a cargo del Caribe). Otros, como el destino del centro de detención e interrogatorio en Guantánamo o las relaciones Cuba-EE.UU., podrían culminar en acciones concretas durante 2009 y años subsiguientes. Por otro lado, el destructivo impacto, sobre todo en Haití, la República Dominicana y Cuba, de varios huracanes y tormentas, incrementó la preocupación con temas como los desastres naturales, el cambio climático y la seguridad ecológica. En este periodo también se produjo una revisión de las jurisdicciones de los comandos de EE.UU. en el Caribe (Miles, 2008).

Llama la atención que una de las primeras acciones del presidente Barack Obama [2009-] al tomar posesión de su cargo estuviera relacionada con el Caribe, suspendiendo por 120 días los juicios militares que se llevaban a cabo en el centro de detención en la base naval de Guantánamo para luego ordenar que se cerrara dicha instalación en el término de un año. Esta acción no sólo tuvo relevancia en el contexto del debate sobre los derechos humanos y la tortura, sino también en la eventual redefinición de las relaciones entre Cuba y los EE.UU., pues Guantánamo no tiene otra función militar que la de servir como prisión en la «guerra contra el terrorismo» (AFP, 2009; Jakes y Espo, 2009).

Analizados en conjunto y en sentido general, los procesos de cambio apuntan a una transición en la seguridad regional que posiblemente abarque un nuevo acercamiento de EE.UU. al Caribe; un mayor énfasis en ciertos temas de seguridad como los desastres naturales; una confirmación o aun una participación mayor de actores externos tales como la Organización de las Naciones Unidas, Brasil, los países sura-

americanos y Rusia; el fortalecimiento de mecanismos multilaterales; y la acentuación de la heterogeneidad, característica de las políticas de seguridad en una vasta y compleja región.



1. EE.UU. Y LA SEGURIDAD REGIONAL EN EL CARIBE

Como es sabido, al concluir la Guerra Fría el Caribe insular perdió protagonismo e importancia en la agenda de seguridad de los EE.UU. y otras potencias. El colapso de la Unión Soviética con su secuela de crisis en Cuba, la rápida reducción de las Fuerzas Armadas cubanas y de su capacidad de proyección en el exterior, y la percibida ausencia de procesos políticos rupturistas provocaron una revisión de la agenda de seguridad que se había forjado al calor de los conflictos globales en un mundo bipolar. Como resultado los países europeos que habían formado parte del bloque soviético, el Oriente Medio y Asia pasaron a ocupar un primer plano. Más tarde las guerras en Iraq y Afganistán, bajo el rubro de la guerra contra el terrorismo, se tornaron conflictos armados prolongados que requirieron cada vez más de recursos militares y económicos, volviéndose problemas prioritarios dentro de la política militar de los EE.UU.

Mientras tanto el Caribe (y hasta cierto punto Latinoamérica en general) se convirtió en una región donde no se percibían retos militares convencionales a la seguridad de los EE.UU. De ahí que para la década de los noventa se redefinieran sus posibles amenazas como «no convencionales» o «no tradicionales» y se reformulara la agenda de seguridad poniendo particular énfasis en el tráfico ilícito de drogas y personas, aunque otros temas como los desastres naturales y la seguridad ecológica se incluyeron con menor acento en el repertorio de las «nuevas amenazas».

El acercamiento a la región estuvo condicionado por el concepto de «zona de tránsito» con el corolario de la necesidad de formular acciones para evitar que los problemas de tráfico de drogas o migración que se generaban en el Caribe o en la zona andina impactaran a la sociedad estadounidense. Luego del ataque a las Torres Gemelas la lucha contra el terrorismo se añadió como un asunto prioritario en la política de seguridad impulsada por los EE.UU.

en el Caribe. La amenaza terrorista llevó a que la administración Bush formulara el *Third Border Initiative* (TBI) con un enfoque de control de fronteras similar al de la guerra contra las drogas, pero prestándole mayor atención a problemas como la seguridad de enclaves turísticos, la seguridad aérea, los controles migratorios y la inteligencia sobre grupos proclives a la violencia como el grupo Jamat-al-Muslimeen de Trinidad (Rodríguez Beruff y Cordero, 2005).

Así, dentro de la nueva agenda se hizo énfasis en la asistencia y los acuerdos con las fuerzas de seguridad regionales para que colaboraran en las acciones de interdicción y *law enforcement*, a la vez que se mostraba poco interés en iniciativas y acuerdos comerciales y económicos (García Muñiz, 1999).

En el contexto de ese cambio, en 1997 se transfirió la responsabilidad de todo el Caribe Insular (con la excepción de México y Puerto Rico que se ubicaron bajo Northcom) del Comando del Atlántico (Lantcom) al Comando Sur (Southcom) y se continuó desmantelando el sistema de bases e instalaciones que se había desarrollado durante la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría, especialmente en Panamá y Puerto Rico. De ese sistema de bases sólo quedó Guantánamo, convertido en prisión *offshore* de la guerra contra el terrorismo. Para fines de 2008 se colocó a las Bahamas, las islas Turcos y Caicos, y las islas Vírgenes estadounidenses también bajo Northcom, lo cual se refleja en el siguiente mapa que incluye los cambios del nuevo Unified Command Plan (ver mapa 1).

Por su parte, los países caribeños, sobre todo los Estados agrupados en la Caricom², respondieron a esta agenda que giraba en torno de la interdicción de las drogas, la migración ilegal y el terrorismo, con el concepto de «seguridad multinacional» que eventualmente fue adoptado por Latinoamérica como alternativa a la estrategia estadounidense. Esta definición más amplia de la seguridad se plasmó en el año 2003 en la Declaración sobre la Seguridad en las Américas de la Organización de

Estados Americanos (OEA). La política de seguridad estadounidense en la post Guerra Fría se consideraba unilateral y militarizada, y negligente en cuanto a problemas de fondo que incidían en la situación regional (Beruff, 2006).

Aunque los países caribeños reconocían la amenaza que representaba el tráfico y el uso de drogas con sus subsecuentes secuelas de violencia, corrupción y lavado de dinero, plantearon que la agenda de seguridad regional debía incluir otros problemas económicos y sociales que condicionaban el auge del negocio de las drogas o la migración ilegal, y afectaban la estabilidad de los Estados de la región, como la pobreza y la exclusión social, los desastres naturales y la epidemia de HIV/Sida por citar algunos (ídem). De igual forma el incremento en la violencia interna y el crimen hizo que el tema de la seguridad pública fuese de gran interés para la Caricom. Sin embargo, la Asociación de Estados del Caribe (AEC), a pesar de ser una agrupación más amplia, no demostró mucha iniciativa en el debate sobre la seguridad regional.

Dos procesos que ocurrieron en años recientes alteraron notablemente la situación regional y las políticas de seguridad en el Caribe: el colapso del orden interno y los mecanismos de seguridad en Haití que provocaron la salida de Jean Bertrand Aristide [2001-2004] de la presidencia en el año 2004 y las crecientes tensiones entre Venezuela y los EE.UU., luego de la llegada del gobierno de Hugo Chávez [1999-]. La situación haitiana provocó una respuesta latinoamericana e internacional que rompió con lo que había sido hasta entonces la dinámica tradicional en el Caribe. El reto que planteaba el colapso del Estado haitiano, no sólo en lo que se refería a la gobernabilidad de ese país sino también a la perspectiva de una migración incontrolable de gran escala, se enfrentó con un acercamiento multilateral en el cual los países suramericanos, particularmente Brasil, Chile y Argentina, han jugado un papel protagónico.

Por primera vez las fuerzas de seguridad latinoamericanas tuvieron una presencia destacada en la estabilización de un país caribeño, con la excepción de la Fuerza Interamericana de Paz (FIP) que EE.UU. auspició luego de la invasión de República Dominicana en 1965. A diferencia de la FIP, la participación de Latinoamérica a través de Minustah (la misión de seguridad de la ONU) no fue como «auxiliar» de las Fuerzas Armadas estadounidenses sino como componente principal y en posiciones de mando. En esta ocasión los EE.UU. vieron la disposición

latinoamericana de contribuir a la estabilización haitiana como una manera de tener las «manos libres» en el Caribe para así atender directamente las guerras en Iraq y Afganistán. Además la crisis haitiana había internacionalizado un problema de seguridad regional con la participación del Consejo de Seguridad de la ONU (Gaspar Tapia, 2006).

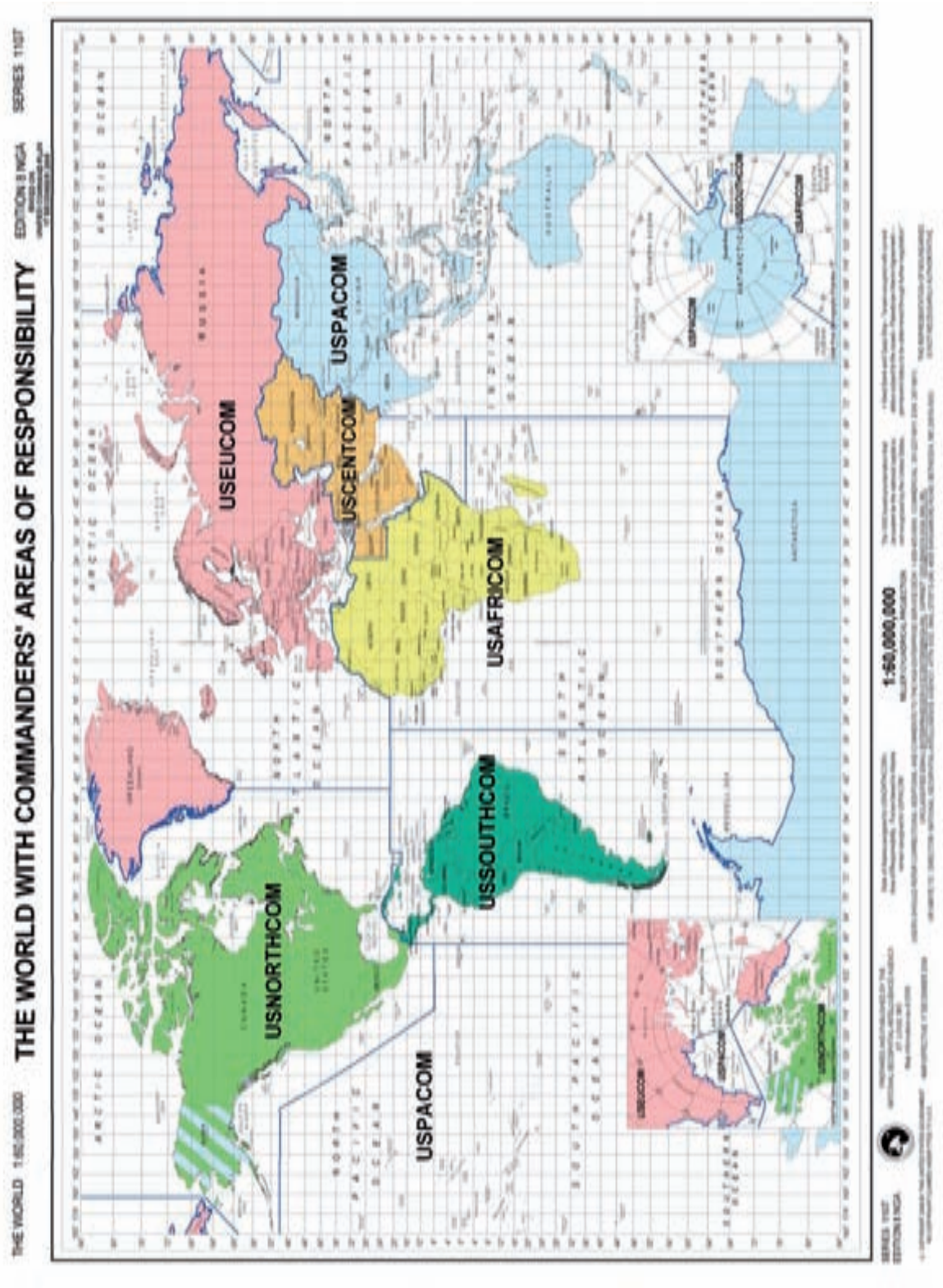
Por otro lado la política exterior y militar del gobierno venezolano bajo Hugo Chávez constituyó un nuevo elemento que incidiría en el ambiente regional de seguridad y que sería fuente de tensiones con los EE.UU. Ya desde 2004 el comandante del Comando Sur, general James T. Hill, expresó preocupación con el «populismo radical» en Latinoamérica (Bobeá, 2006). La preocupación con Venezuela no se limita al incremento en la compra de armamentos, su capacidad militar o sus alianzas internacionales con Cuba y, más recientemente, con Rusia. El activismo internacional y regional de Venezuela también subraya la ineficacia de las políticas de la administración Bush hacia Latinoamérica y el Caribe, y la erosión de los mecanismos de influencia de los EE.UU. en la región, incluyendo los instrumentos militares y de seguridad. De ahí que el auge del «populismo radical» posiblemente sea uno de los factores que hayan promovido una revisión de la política del Comando Sur hacia Latinoamérica, poniendo un mayor énfasis en mejorar la imagen de EE.UU. y en establecer alianzas duraderas con las fuerzas armadas y de seguridad de la región.

2. SOUTHCAM: CUARTA FLOTA Y *SOFT POWER*

Como se ha mencionado anteriormente, el 2008 fue un año de revisión de las doctrinas, las misiones y la estructura de Southcom. Estos cambios fueron sumamente relevantes para el Caribe por la importancia de este comando regional en el área. Un análisis reciente del papel de los militares en la política exterior de los EE.UU. hacia Latinoamérica y el Caribe destaca la preeminencia que ha ido alcanzando el Departamento de Defensa en la asistencia hacia la región, mientras que el papel del Departamento de Estado y los fondos de asistencia para propósitos civiles pierden terreno (Withers, *et. al*, 2008).

En este sentido cabe destacar que la asistencia militar y policial, bajo la Sección 1004 de la Ley de Autorización de la Defensa de 1991, a programas en contra de las drogas para el Caribe, aumentó de 7,9 millones de dólares en 2004 a 31,3 millones en 2008, mientras

MAPA 1. ZONAS DE RESPONSABILIDAD DE LOS COMANDOS DE EE.UU.



Fuente: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/b/b1/U.S._Unified_Command_Plan_Map_2008-12-23.pdf.

que toda la ayuda económica y social a la región se redujo de 15,2 millones en 2004 a 9,8 millones en 2008. Además, los fondos para operaciones antidrogas bajo la Sección 124 de esa ley aumentaron de 59,8 millones en 2004 a 83,8 millones en 2008.³ Estas cifras reflejan realmente cuáles fueron las prioridades de la administración Bush en el Caribe. Aún así, algunos líderes de la Caricom, como Patrick Manning de Trinidad, se han quejado que la lucha contra las drogas ha tendido a ser desplazada por la preocupación con el terrorismo internacional.

A comienzos de 2006 el General Bantz J. Craddock, anterior comandante de Southcom, creó un grupo de estudio para revisar la organización, los procesos internos y la estrategia de este comando regional. Muchas de las recomendaciones de ese grupo fueron adoptadas por el actual comandante, almirante J. Stravidis, al ocupar su posición en octubre de 2006. Las propuestas obtuvieron el endoso del secretario de Defensa Robert Gates y la reorganización en cambios previos que habían ocurrido en Africom (el comando regional para África). Southcom formuló entonces su nueva estrategia en el documento *United States Southern Command Strategy, Partnership for the Americas* de marzo 2007.⁴

La nueva orientación de Southcom parecía responder a una percepción de que el unilateralismo, el énfasis exagerado en los temas del narcotráfico y el terrorismo, y el reto de nuevos actores internacionales, habían erosionado la eficacia de la política militar de EE.UU. hacia la región y debilitado los mecanismos tradicionales de su influencia. Reflejaba, por lo tanto, una preocupación por mejorar la imagen de Southcom y la legitimidad de su misión.

Resulta interesante que el documento de estrategia adopta el lenguaje del acercamiento de «seguridad multidimensional» formulado por los Estados de la Caricom y adoptado por la OEA en 2003.

El fundamento de la sociedad descansa en la capacidad de una nación para proveerle oportunidades de prosperidad y seguridad a su pueblo. Hoy, la pobreza y desigualdad generalizada, combinada con la corrupción, deja muchos en la búsqueda de la supervivencia más básica. La falta de oportunidades y la competencia por los recursos escasos lleva a un aumento en el crimen y provee oportunidades para que florezcan las pandillas y los terroristas (*Southcom*, 2007:7).

También señala que las alianzas “son críticas para el éxito de la misión de USSouthcom...” y que se aspira

a que sea “una organización conjunta e interagencial que busca apoyar la seguridad, estabilidad, y prosperidad en las Américas” (ídem:11).

Un análisis reciente de Pat Paterson sobre los cambios de orientación y estructura en Southcom plantea que el nuevo comandante Stravidis ha adoptado el concepto de «*soft power*» desarrollado por el profesor de Harvard Joseph Nye Jr. desde principios de los años noventa. El secretario de Defensa Robert Gates utilizó el concepto por primera vez en una conferencia en noviembre de 2007. El comandante Stavridis explicó la nueva estructura de Southcom haciendo referencia al concepto de «*soft power*» (poder blando) de Nye. Según Stravidis la División de Seguridad e Inteligencia responde al «*hard power*» mientras que la División de Estabilidad es el «*soft power core*» y la División de Alianzas Interagenciales (Interagency Partnering Directorate) es el «*softest power*» (Paterson, 2008). En su ensayo de 1990 Nye señala que “la habilidad de afectar lo que otros países desean tiende a asociarse con recursos intangibles de poder como la cultura, la ideología y las instituciones” (p. 166). En un texto reciente Nye plantea que “el poder es la capacidad de alterar la conducta de otros para obtener lo que queremos. Hay básicamente tres maneras de lograr eso: la coerción (*sticks*), los pagos (*carrots*) y la atracción (*soft power*)” (2006).

También debemos mencionar que Richard L. Armitage (el sub Secretario de Estado que formó parte del grupo de neoconservadores que llegó al gobierno con George Bush) y Joseph Nye rindieron un influyente testimonio ante el Comité de Relaciones Internacionales del Senado de EE.UU. en representación del Center for Strategic and International Studies titulado *Implementing Smart Power: Setting an Agenda for National Security Reform*. En ese documento proponían que la política exterior se debía basar en una «gran estrategia» que combinara el poder duro y el blando (es decir, «*smart power*»), donde se señala la necesidad de fortalecer los mecanismos civiles de «*soft power*» y de tener un acercamiento multilateral. En lo que se refiere al Caribe sostuvieron que “se deben eliminar los símbolos que han llegado a representar una América intolerante, abusiva e injusta y usar nuestro poder diplomático para fines positivos... un punto de partida obvio es el cierre del centro de detención en la bahía de Guantánamo, lo cual debe llevar a un rechazo de la tortura y el abuso de los prisioneros”. La decisión tomada por Obama con respecto a la base de Guantánamo estuvo sustenta-

da en posiciones de consenso como el que expresa el documento de Armitage y Nye.⁵

De ahí que, según Paterson, en Southcom “se le dará más atención a los esfuerzos humanitarios de asistencia y a los compromisos militares colaborativos que a la asistencia de seguridad y los procedimientos de defensa de los últimos 45 años...” y que “la nueva doctrina pone énfasis en mejorar las relaciones y la imagen de los Estados Unidos en América Latina”.

Otro desarrollo importante durante 2008 fue la creación de la Cuarta Flota bajo Southcom. El Jefe de Operaciones Navales, almirante Gary Roughead, anunció esta iniciativa en enero de 2008 y la Cuarta Flota se estableció formalmente el 12 de julio de ese año, fecha en la que también asumió el comando el contralmirante Joseph Kernan, un SEAL (miembro del Grupo de Operaciones Especiales de la Armada de los Estados Unidos), de dos estrellas.

Este componente naval de Southcom, que estará ubicado en Mayport, Florida, será el sucesor de Usnavso (el componente naval del comando) y no se trata de una flota física de barcos, sino de una organización que planificará y coordinará las actividades navales en la zona de responsabilidad. La iniciativa tiene el propósito de fortalecer la presencia naval en una región de creciente importancia por sus recursos energéticos y naturales y en la que se percibe una pérdida de influencia. También responde a la preocupación sobre posibles crisis migratorias en el Caribe. La Cuarta Flota llevará a cabo importantes maniobras allí y en Latinoamérica en abril de 2009, para celebrar el cincuenta aniversario de las maniobras Unitas y continuará las maniobras y despliegues de seguridad marítima, entrenamiento y asistencia humanitaria (Paterson, 2008:3).

La adopción de Southcom de una agenda de seguridad más amplia ha sido criticada por ONG de Washington, interesadas en la política latinoamericana, pues según ellos confirma la tendencia de los militares a invadir el campo de la diplomacia civil y a debilitar el Departamento de Estado (Withers *et. al*, 2008). La relevancia de este asunto se hizo evidente cuando la recién nombrada Hillary Clinton se “lamentó de la migración de fondos y autoridad del Departamento de Estado al Pentágono” en su alocución al tomar posesión de su cargo (Burns, 2009). El tema de la relación entre civiles y militares, y de la asignación de los recursos presupuestarios en la política hacia el Caribe y Latinoamérica, posible-

mente tendrá mucha vigencia bajo la administración de Barack Obama.

Aunque Puerto Rico ya no forma parte de Southcom, luego de ser colocado bajo la jurisdicción de Northcom, y su papel estratégico en el Caribe tiene un perfil mucho más bajo que durante la Guerra Fría, debemos referirnos a algunos eventos que quizás indiquen una revaloración de su función. El reciente nombramiento de José Figueroa Sancha, subdirector del FBI en Puerto Rico, al puesto de Superintendente de la Policía de Puerto Rico por el gobernador Luis Fortuño podría interpretarse en este sentido. Figueroa Sancha sustituye a otro ex agente del FBI, Pedro Toledo Dávila. Varios grupos objetaron el nombramiento del subdirector del FBI por su participación en la muerte del líder de la organización armada Macheteros, Filiberto Ojeda, y en un incidente con periodistas durante un allanamiento de viviendas de independentistas. Además, el nombramiento se da en el contexto de un nivel mayor de activismo de las autoridades federales en casos de alto relieve político (Millán Rodríguez, 2009; López Alicea, 2009).

Por otro lado se anunció, también a comienzos de 2009, la construcción de instalaciones de entrenamiento para unidades de la Reserva del Ejército en el Fuerte Buchanan (Guaynabo), Mayaguez, Ceiba, Caguas y Juana Díaz. Aunque estos edificios costarán entre 25 y 50 millones de dólares cada uno, no ha habido una explicación a la necesidad de esta inversión en una infraestructura de este tipo. El anuncio indica un cambio en la tendencia de los últimos años que se caracterizó por el cierre de grandes instalaciones militares: el campo de tiro del Atlantic Fleet Weapons Training Facility en Vieques y la enorme base naval Roosevelt Roads Naval Station. La relocalización del Ejército Sur y Usnavso en bases de EE.UU. continentales fue parte de esa tendencia. Antes del anuncio sobre las nuevas construcciones, el oficial David Garza, jefe del Estado Mayor Conjunto de Southcom, dijo que bajo el Unified Command Plan, firmado por el Presidente Bush el 17 de diciembre de 2008, su comando “mantendrá relaciones con el Caribe y, por lo tanto, con Puerto Rico” (Solózano, 2009; Alvarado León, 2009).

También se debe señalar que el tema de la seguridad pública, tan central en elecciones anteriores, fue desplazado en 2008 por la preocupación con la crisis económica. Curiosamente, un artículo investigativo reciente del periodista Eliván Martínez destaca que

Puerto Rico ocupa el sexto lugar en Latinoamérica en homicidios de jóvenes y el quinto lugar en el mundo en número de confinados (346 por cada 100.000 habitantes), mientras que el 56,5% de los asesinatos está motivado o relacionado de algún modo a las drogas (*El nuevo día*).

3. CARICOM: ACCIÓN SUBREGIONAL CONTRA EL CRIMEN

Mientras que en el Caribe insular prevalece la fragmentación y la falta de concertación en el terreno de las políticas de seguridad, la Caricom se ha convertido cada vez más en un organismo subregional que coordina las acciones y que ha creado organismos multinacionales para enfrentar los retos de sus miembros, particularmente los apremiantes problemas de seguridad ciudadana y el auge del crimen.

En 2001 la Conferencia de Jefes de Estado de la Caricom, reunida en las Bahamas, creó un grupo de trabajo sobre crimen y seguridad compuesto por representantes de todos los estados miembros, el Regional Security System (RSS), la University of the West Indies (UWI), la Caribbean Law Enforcement Council (CLEC), la Association of Caribbean Commissioners of Police (ACCP), y el Caribbean Financial Action Task Force (CFATF). Este grupo de trabajo produjo más de cien recomendaciones que sirvieron de base a una Agenda de Acción Regional. De forma similar, en la Vigésimo Séptima Conferencia de Jefes de Estado llevada a cabo en julio de 2006, se estableció la Caricom Implementation Agency for Crime and Security (IMPACS) como la agencia regional encargada de implantar una agenda y coordinar los diversos esfuerzos de la comunidad. Impacs tiene dos agencias adscritas: la Joint Regional Communications Centre (JRCC) y la Regional Intelligence Fusion Centre (RIFC) (www.caricomimpacs.org). La JRCC coordina un programa denominado Advanced Passenger Information (API) para la verificación adelantada de pasajeros en aviones y barcos. Ambas agencias se crearon para garantizar la seguridad de los juegos de la Copa Mundial de Cricket celebrados en 2007. Este esfuerzo de seguridad tuvo el apoyo de la OEA como un proyecto piloto bajo el Programa Interamericano de Seguridad Turística y de Facilidades Recreativas y fue una experiencia exitosa de coordinación multinacional (Caribbean Media Corporation, 2006).

En ese mismo año Patrick Manning, el Primer Ministro de Trinidad encargado de seguridad en el marco de la Caricom, se quejó amargamente que los EE.UU. se habían olvidado de la seguridad en el Caribe, pues “desde el 9/11 (los eventos) le habían dado paso al terrorismo y cómo afecta los intereses de EE.UU. Nos damos cuenta que la preocupación con las drogas ha pasado una baja prioridad” (Wilkinson, 2007).

La atención al tema de la criminalidad continuó durante 2008. En abril se llevó a cabo una Reunión Especial de los Jefes de Estado en Trinidad y Tobago dedicada al crimen y la seguridad. En esa reunión se consideraron propuestas de un comité conjunto de los comisionados de policía y jefes de seguridad, el Comité Consultivo sobre Políticas de Seguridad (SE-PAC) y el Consejo de Ministros con Responsabilidad sobre la Seguridad Nacional y el Cumplimiento de la Ley (CONSLE). También se adoptó un plan regional con medidas a corto, mediano y largo plazo que incluye acciones para el control de armas pequeñas y ligeras, la creación de un centro regional para la investigación balística (RIBIN) y otro para el manejo de un sistema regional de investigaciones (RIMS).

A los acuerdos de esa reunión de Jefes de Estado se le dio seguimiento en otra del Consle que se celebró en Guyana del 4 al 6 de noviembre de 2008. En esta reunión se discutió la implantación del Advanced Passenger Information (API) y de otro sistema regional denominado Advance Customs Information System (ACIS) para el control de mercancías. Otros temas fueron el desarrollo de recursos humanos para labores de seguridad, la prevención del crimen a través de programas con jóvenes, la necesidad de la investigación sobre temas de seguridad en las universidades y la creación de alianzas regionales e internacionales (Greene, 2008).

4. HAITÍ: CONTINUIDAD DE MINUSTAH

La estabilidad política y el establecimiento de un clima de seguridad interna en Haití continúa siendo una precondition para cualquier proyecto de rehabilitación económica. Además, la prolongada crisis haitiana tiene repercusiones regionales por sus implicaciones en el terreno de la migración hacia EE.UU. y países vecinos, en particular hacia la República Dominicana. El asunto de la migración a través de la frontera dominico-haitiana y el trato de los haitianos en ese país siguieron provocando tensiones durante 2008.

Las tareas de estabilización y seguridad interna en Haití se han manejado desde 2004 con un acercamiento multilateral a través de la misión Minustah de la ONU donde participan nueve países latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay. La presencia de la ONU y de estos países es un elemento relativamente nuevo en la situación de seguridad del Caribe. El apoyo y la participación latinoamericana han sido clave para la continuidad de Minustah. Chile, por ejemplo, tiene 514 efectivos militares desplegados en Haití y el comandante del ejército chileno Oscar Izurieta Ferrer visitó el país en diciembre de 2008, mientras que oficiales brasileños han comandado las fuerzas militares de la misión (Xinhua-CEIS, 2008).

La primera operación de la ONU de mantenimiento de la paz en Haití se inició en 1993 con la creación de Misión de la Naciones Unidas (UNMIH). Otras misiones estuvieron activas entre 1995 y 2001. En febrero de 2004 se produjo una incursión armada desde República Dominicana y un levantamiento en el norte del país, provocando la salida del presidente Aristide. En ese contexto la ONU creó una Fuerza Multinacional Interina (MIF). Luego de una visita al país, el Secretario General de esta organización recomendó la creación de una Misión de Estabilización, lo que llevó al establecimiento de Minustah por el Consejo de Seguridad con una vigencia inicial de seis meses el 30 de abril de 2004. Esta misión consta de un componente militar y otro policial que tienen funciones de *peace enforcement* y de adiestramiento de fuerzas de seguridad haitianas. El mandato de Minustah ha sido prorrogado varias veces.⁶ En octubre de 2008 se extendió su vigencia, con apoyo caribeño y latinoamericano, hasta mediados de octubre de 2009 (*BBC Monitoring Newsfile*, 15 de octubre de 2008; *EFE*, 30 de agosto de 2008). Para el año 2008 Minustah contaba con 7.060 efectivos militares y 2.091 policiales y ya para este año se esperaba la entrega de 16 lanchas patrulleras. Su presupuesto de julio de 2008 a junio de 2009 ascendía a 575 millones de dólares.

Minustah enfrentó fuertes retos durante 2008. El país fue azotado por cuatro tormentas entre mediados de agosto y mediados de septiembre (Fay, Gustav, Hanna e Ike) que provocaron una grave crisis humanitaria. Southcom también participó en las labores de asistencia enviando el buque, USS Kearsage (*Sea Technology*, 2008). Por otro lado, el aumento de los precios de los alimentos provocó demostraciones callejeras y protestas que llevaron a la caída del go-

bierno del Primer Ministro Jacques-Édouard Alexis [2006-2008] en abril y dejaron al país sin un gobierno funcional hasta que se formó uno nuevo bajo la Primer Ministro Michèle Pierre-Louis [2008-].

La estabilidad del Estado haitiano se ha tornado un problema crónico en la situación de seguridad regional que requerirá la asistencia por tiempo indefinido de la comunidad internacional y latinoamericana a través de instrumentos como Minustah. El liderato haitiano parece, en general, apoyar este esfuerzo, pero algunos políticos reclaman que se reconstituyan prontamente las fuerzas de seguridad propias (*BBC Monitoring Americas*, 2 de marzo de 2008).

5. REPÚBLICA DOMINICANA: LOS RETOS DE LA INMIGRACIÓN Y LA CORRUPCIÓN

Durante el año 2008 los conflictos relacionados con la migración haitiana en la zona fronteriza y los escándalos de corrupción vinculados al tráfico de drogas de miembros de las Fuerzas Armadas de República Dominicana se destacaron en el terreno de seguridad de dicho país. De hecho se calcula que la migración indocumentada haitiana ya alcanza el millón de personas. Las tensiones que se han generado, sobre todo en la zona fronteriza, se manifestaron en diversos actos de violencia, así como la destrucción de viviendas de migrantes. Carlos Amarante Baret, director general de inmigración, expresó en junio de 2008 que el flujo de haitianos era «inaguantable» y que la cantidad de migrantes era causa de gran preocupación (*EFE*, 30 de junio de 2008). A principios de agosto un agente de la Policía Nacional mató a un ciudadano dominico-haitiano en un incidente en la provincia de Elías Piñas, provocando actos de protesta en las poblaciones de Belladere y Comendador en la frontera sur. El incidente fue discutido en reuniones de alto nivel entre funcionarios dominicanos y haitianos (Corcino, 8 de agosto de 2008).

No obstante, la intensidad de los conflictos fronterizos se intensificó a finales de octubre cuando una muchedumbre armada quemó y destruyó más de treinta residencias de haitianos y una mujer haitiana recibió heridas en el pueblo de Guayubín de la provincia de Montecristi cerca de la frontera noroeste. En este caso, presuntamente provocado por el asesinato de un campesino dominicano a manos de un haitiano, el alcalde del distrito de Juana Gómez, Emilio Bolívar Gómez, fue parte del grupo que participó en los actos de violencia (*EFE*, 30 de octubre de 2008).

Los actos de violencia han ocurrido en Montecristi, Pedernales, Neiba, Puerto Plata, Santiago y la capital. Desde 2004 se ha intensificado una campaña xenófoba anti-haitiana y las deportaciones masivas se hacen a menudo sin consideraciones humanitarias mínimas. A principios de 2009, 800 haitianos que se habían refugiado en una iglesia en Dajabón fueron repatriados a Haití por no poseer permisos de trabajo. (*BBC Monitoring Americas*, 7 de enero de 2009).

En resumidas cuentas la migración haitiana, el trato a los migrantes y el control de la extensa frontera común han sido temas destacados en el debate sobre la seguridad en la República Dominicana. Los desastres naturales y la crisis alimentaria en Haití deben haber puesto presión para incrementar la migración al vecino país. Este asunto continuará siendo central en las relaciones entre ambos países en el futuro previsible.

Por otro lado, varios incidentes ocurridos durante 2008 evidenciaron el alto nivel de corrupción vinculada al narcotráfico en elementos de las Fuerzas Armadas y policiales de República Dominicana. Ya las autoridades antidrogas de EE.UU. habían indicado un incremento en el tráfico en ese país durante el año anterior. Un funcionario dominicano también alegó que los vuelos de contrabando eran diarios y podían llegar hasta quince, lo cual explica las gestiones del gobierno para adquirir ocho aviones brasileños de combate Super Tucanos, que algunos políticos pretendían usar para derribar aviones con contrabando. Los EE.UU. advirtieron que esto era inadmisibles y afectaría la colaboración de seguridad (Corcino, 24 de octubre de 2008). La República Dominicana es el país que más asistencia militar y antidroga recibe de los EE.UU., llegando a 5,8 millones de dólares en 2008.⁷

La escala de los embarques de drogas se evidencia por la captura de un barco con 4.250 libras de cocaína en septiembre (*EFE*, 2 de octubre de 2008). Uno de los casos de corrupción más dramáticos fue el arresto de un teniente coronel y un sargento de la Fuerza Aérea dominicana que dirigían una banda de narcotraficantes y estuvieron involucrados en la masacre de siete colombianos en Paya, en la provincia de Peravia. Estos agentes estaban asignados a la unidad antinarcóticos (*EFE*, 19 de octubre de 2008). Otro caso fue un agente de operaciones especiales de la Policía Nacional que fuera arrestado cuando transportaba 22 kilos de cocaína. En junio, se dismanteló una banda que operaba en el Aeropuerto Nacional bajo

el mando de un sargento del Cuerpo Especializado de Seguridad Aeroportuaria (Corcino, 20 de junio de 2008). Al mes siguiente la Dirección Nacional de Control de Drogas (DNCD) informó que había dado de baja 5.000 miembros en dos años, “aunque no todos han sido expulsados por tener nexos con el narcotráfico” (Corcino, 25 de junio de 2008). El caso del ex capitán Quirino Ernesto Paulino, quien fue deportado a Nueva York y ahora colabora con las autoridades, es emblemático de lo que ha estado ocurriendo en las Fuerzas Armadas dominicanas. A principios de 2009 se informó que había involucrado a 37 personas en su cartel de drogas, incluyendo “policías y militares de alto rango y empresarios” (*Diario Libre*, 7 de enero 2009).

El presidente Leonel Fernández [2008-] se refirió al grave asunto de la corrupción de militares y policías durante la graduación de 218 oficiales en enero de 2009, luego de que el senador Wilton Guerrero denunciara la participación de la Marina de Guerra en Baní en el tráfico de drogas (*Clave Digital*, 31 de enero de 2009). Los numerosos casos de corrupción militar y policial ponen en duda la eficacia de cualquier esfuerzo de control del tráfico de drogas que pueda desarrollarse en República Dominicana. La situación se torna aún más preocupante cuando se reportan más de 500 ejecuciones extrajudiciales por parte de agentes del orden público.

5. CUBA: LOS MILITARES EN TIEMPOS DE CAMBIO

El colapso del bloque soviético y el fin de su asistencia militar le planteó grandes retos a Cuba en el terreno de la seguridad. Las dificultades económicas durante la década de los noventa hicieron imposible mantener el tamaño de la estructura militar e impusieron severas limitaciones presupuestarias. La respuesta consistió en una considerable reducción de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR). Las FAR contaban, en el 2005, con un total de 75.000 efectivos y 1'159.000 fuerzas de reserva entre militares y paramilitares. La crisis también significó el deterioro y obsolescencia del inventario de armas obtenido en los tiempos de la Unión Soviética. Esto es particularmente cierto en el caso de la Fuerza Aérea que contaba para el 2005 con 103 aviones de combate y 63 de transporte, pero muchos de ellos no estaban en condiciones de operar (Crowther, 2007).

Durante el período especial también se formuló la doctrina de la Guerra de todo el Pueblo para poner

un mayor peso tanto en las fuerzas de reserva como en las Milicias de Tropas Territoriales (MTT). Además se amplió el campo de acción económica de los militares para promover su autofinanciamiento. Los militares juegan un papel destacado en la economía a través de las Empresas Militares Industriales (EMI), las empresas como Gaviota y los consorcios como Geocuba. El poder de las FAR también está dado por su control del Ministerio del Interior bajo el cual están la Policía Nacional Revolucionaria, la Seguridad del Estado, y la Tropas Guarda Fronteras, entre otros organismos (Afanasiev, 2008).

El retiro de Fidel Castro [1976-2008] de la presidencia y el ascenso de Raúl han implicado un mayor grado de influencia política de las Fuerzas Armadas, sobre todo del grupo «raulista» de altos oficiales que rodea al nuevo Presidente. Entre los más destacados se menciona al general Abelardo Colomé Ibarra, general Ulises Rosales del Toro, general Leopoldo Cintra Frías y el general Julio Casas Regueiro. Hay indicios de un grado mayor de representación militar en los organismos del Estado. Actualmente hay cinco generales en el Politburó de 21 miembros y dos de ellos dirigen los ministerios del Interior y de la Industria Azucarera. También hay cuatro generales en el Consejo de Estado (*Bismarck Tribune*, 24 de febrero de 2008). Desde hace bastante tiempo el consenso de los analistas sobre Cuba apunta a un papel político central de las Fuerzas Armadas como garante del orden interno y administrador de cualquier proceso de cambio (Klepak, 2006; Domínguez, 2007; Tulchin, 2009:443).

La mayor dificultad que Cuba afrontó durante 2008 tuvo que ver con el impacto de dos poderosos huracanes, Gustav e Ike, y de la tormenta tropical Fay. La alta incidencia de huracanes y tormentas en el Caribe ese año y su impacto humano y económico en la República Dominicana, Haití y Cuba, subrayan la importancia del tema de los desastres naturales en la agenda de seguridad caribeña. Los daños de Ike, en Cuba solamente, se calcularon en cuatro billones de dólares. El impacto de las tormentas en la agricultura trajo como consecuencia grandes problemas de abastecimiento de alimentos y daños a viviendas y estructuras, mientras que las muy modestas pérdidas humanas (siete personas muertas por Ike, ninguna por Gustav) confirman la eficacia el sistema de defensa civil cubano (www.cubahurricanes.org).

Otro proceso importante tuvo que ver con el acercamiento de Cuba y Rusia que culminó con la visita de Raúl Castro a Moscú en enero de 2009 y el anuncio de la reactivación de una alianza estratégica entre los dos países. Las acciones de Moscú en el Caribe deben ubicarse en el contexto geopolítico de las fricciones con los EE.UU. y tienen que ver, al menos en parte, con la ubicación de baterías antimisiles estadounidenses en Polonia y la República Checa, las diferencias con respecto a Ucrania y la guerra en Georgia.

Durante el año 2008 surgió información sobre planes rusos para reabrir el centro de inteligencia electrónica en Lourdes y establecer bases permanentes en la isla para el desplazamiento de bombarderos estratégicos. Esas informaciones fueron desmentidas por el primer ministro ruso Vladimir Putin en diciembre de 2008, luego de la visita de los barcos de guerra rusos al Caribe (*BBC Mundo*, 4 de diciembre de 2008). Sin embargo, se reafirmó el derecho de Rusia a utilizar instalaciones en la región para desplazamientos navales y aéreos (*Daily News Bulletin*, 23 de julio de 2008). Al anunciar la alianza estratégica entre Cuba y Rusia en el marco de la visita de Raúl Castro a Moscú se enfatizaron los aspectos económicos y no se informaron los acuerdos de colaboración militar. El viceprimer ministro ruso Igor Sechin informó que continuaría la colaboración técnico-militar con Cuba (*Telesur*, 23 de enero de 2009). Se debe mencionar que luego de dicha visita el embajador de Rusia en España, Alexander Kuznetsov, dijo que las relaciones con Cuba y Venezuela no debían ser motivo de preocupación ya que el gran socio estratégico en la región es Brasil y que las relaciones con Cuba se basaban en consideraciones «pragmáticas» y principalmente económicas (*El Universal*, 5 de febrero de 2009).

No obstante, la modernización y mantenimiento del equipo militar cubano debe haber sido un tema importante en las conversaciones. Aún están por verse las implicaciones del anunciado «retorno» de Rusia al Caribe y la reactivación de las relaciones con su antiguo aliado. Por el lado cubano, ésta iniciativa parece tener el propósito, como las iniciativas con Brasil, Argentina y Chile, de mejorar la capacidad del gobierno cubano para manejar una redefinición de las relaciones Cuba-EE.UU. bajo el gobierno de Barack Obama.

Finalmente, la proyectada clausura del centro de detención en la base de Guantánamo anunciada por

el presidente Obama remueve un elemento de fricción y abre la posibilidad de un eventual cierre de la base, que ya no cumple funciones militares. EE.UU. y Cuba colaboran en el control del tráfico de drogas y la migración. Estos son temas de seguridad en los que se podría ampliar los contactos, aún sin grandes cambios en las relaciones políticas entre ambos países. El ex comandante de Southcom, general James T. Hill, ha planteado que la normalización de las relaciones entre los militares estadounidenses y los cubanos, y la colaboración en una serie de asuntos de seguridad, es necesaria para la seguridad nacional de los EE.UU. Además, señala que el mejoramiento en el terreno de la colaboración militar y de seguridad no se debe condicionar a que ocurran cambios políticos (2009).

6. VENEZUELA: LA PROYECCIÓN HACIA EL CARIBE

Aunque Venezuela no es un país del Caribe insular el activismo de su política hacia la región y la alianza que ha establecido con Cuba bajo el gobierno de Hugo Chávez ameritan que sea considerada en la situación de seguridad en el Caribe.

De igual forma las relaciones entre los EE.UU. y Venezuela en el terreno de las políticas de seguridad han sido tensas y hasta hostiles, sobre todo después del fallido golpe de Estado del 11 de abril de 2002. Venezuela rompió la colaboración con la DEA en agosto de 2005 y el número de agentes se ha reducido de 10 a 2 (Kraul, 2008). El informe anual sobre control de drogas de EE.UU. de 2008 alega que los vuelos de contrabando de drogas provenientes del interior de Venezuela a La Española aumentaron de 27 en los primeros tres trimestres de 2004 a 81 en el mismo periodo de 2007 y la cantidad de cocaína traficada a través de ese país aumento de 57 a 250 toneladas métricas entre esos años (p. 54). Una fuente periodística alega que hubo un aumento adicional de 44% en los vuelos clandestinos durante los primeros tres meses de 2008 (Kraul, 2008).

La política de compra de armas de Venezuela, particularmente a Rusia, ha sido otro aspecto de la controversia. De 2005 a 2007, Venezuela firmó doce contratos para compra de armas a Rusia que ascendieron a 4,4 billones de dólares. Esto incluyó 24 aviones de combate Sukhoi, cincuenta helicópteros de transporte y combate, y 100.000 rifles Kalashnikov. En septiembre de 2008 se anunció la compra de un billón de dólares adicional en sistemas de defensa

aérea y aviones IL-78 y IL-79. Más aun, durante la visita que hiciese el presidente ruso Dmitry Medvedev a Venezuela en noviembre de 2008, se discutieron compras adicionales de embarcaciones navales de superficie (Novosti, 7 de noviembre de 2008, 27 de noviembre de 2008). En lo que a los EE.UU. respecta, han mantenido un embargo a la venta de aviones de combate y embarcaciones navales por terceros países como España y Brasil que contengan su tecnología.

La política de compra de armas de Venezuela se analizó en un artículo del *New York Times* que señaló que el país había superado a grandes compradores como Irán y Pakistán. El asesor presidencial, general Alberto Muller Rojas, alegó en ese artículo que las preocupaciones eran exageradas y que el Caribe era una zona crucial para la influencia militar venezolana (Romero, 2007). En marzo de 2008 el capitán John Kirby, un portavoz del Comando Conjunto de EE.UU., declaró que las compras de Venezuela desestabilizaban la región (Gentile, 2008).

El «retorno» de Rusia al Caribe se marcó simbólicamente con la visita de dos bombarderos Tu-160 en septiembre de 2008 y la visita en diciembre del crucero Pedro el Grande y el destructor Almirante Chabanenko para participar en maniobras con la armada venezolana denominadas Venrus. Estos barcos también visitaron Cuba y Nicaragua. Los EE.UU. le restaron importancia a estos desplazamientos pero el presidente Medvedev utilizó su visita a varios países de la región para proclamar que Rusia “había regresado a América Latina” (Associated Press, 5 de noviembre de 2008, 16 de diciembre de 2008; Novosti, 28 de noviembre de 2008).

Venezuela ha desarrollado una alianza con Cuba que incluye aspectos de colaboración de seguridad y militar. Sin embargo, un análisis en un evento académico reciente que reunió a expertos en temas de seguridad concluyó que esta alianza tenía tanta trascendencia luego del retiro de Fidel Castro. A esto se puede añadir la prudencia que deberá ejercer el gobierno de Raúl Castro si desea reducir las tensiones con EE.UU. luego de la elección de Barack Obama.

En síntesis, la relación Cuba-Venezuela fue definida como una relación meramente bilateral cuyo beneficio es percibido mayormente por La Habana. En definitiva, Cuba influye poco en el gobierno de Chávez y éste, tras el retiro del poder de Fidel Castro, tiene menos incidencia en

la política de la isla, lo cual relativiza el alcance de esta alianza (Taller de Expertos La nueva geopolítica en América Latina y su impacto en la seguridad regional, 2008).

El año 2008 concluyó con el anuncio de planes para construir una base naval de «grandes proporciones» en la Isla de Margarita, una acción que serviría para proyectar el poder naval venezolano en la zona del Caribe.

Finalmente, la política venezolana de los últimos años, incluyendo la alianza con Cuba y el auspicio de Petrocaribe, apunta al objetivo de ampliar su influencia en el Caribe insular, también en el terreno militar y naval, con un acercamiento de competencia con los EE.UU. Sin embargo, la caída de los precios del petróleo limitará la capacidad para financiar este proyecto que ha incluido la asistencia a Cuba por casi veinte billones de dólares (Arostegui, 2009). Además, Venezuela se enfrenta con un serio deterioro de la seguridad interna que ha convertido a Caracas en la ciudad con la tasa más alta de crímenes en Latinoamérica y al país en el cuarto en incidencia de asesinatos per capita en el mundo (Nation Master).

7. LA PRESENCIA EUROPEA

Gran Bretaña, Francia y Holanda tienen territorios en el Caribe con distintos arreglos políticos y constitucionales con sus respectivas metrópolis. Gran Bretaña tiene los territorios de Anguila, la Islas Vírgenes Británicas, las Islas Cayman, Monserrat y las islas Turcos y Caicos. Estos territorios tenían, hasta 1981, el status de «crown colonies». El British Overseas Act de 2002 cambió su designación a la de «British Overseas Territories». Holanda tiene arreglos diversos con sus territorios caribeños y las relaciones están aún en discusión y revisión. Luego de la independencia de Surinam y los procesos de autonomía de otros territorios se dio una relativa «salida» de Holanda del Caribe, pero en años recientes se ha producido un retorno y una mayor presencia. Los territorios holandeses son Aruba, Bonaire y Curazao, cerca de la costa venezolana, y Saint Eustatius, Saba y St. Marteen (compartida con Francia) en las Antillas Menores. Martinica, Guadalupe y la Guyana Francesa son parte integral del Estado francés y, según la revisión constitucional de 2003, simultáneamente «departamentos de ultramar» (DOM) y «regiones de ultramar» (ROM). Saint-Martin tiene el status de «Comunne y Collectivité d'outre-mer».

La responsabilidad directa por la seguridad de estos territorios recae en estos países europeos, por lo cual Europa ha sido y es un actor de seguridad importante en el Caribe. Además, la comunidad europea tiene actividades en la región caribeña de alto interés estratégico entre las que se destacan el Centro Espacial de Kourou en la Guyana Francesa y el papel que juegan Martinica y Guadalupe en la proyección del poder naval francés.

Existe un alto grado de colaboración de seguridad entre los EE.UU. y estos países europeos, siendo todos miembros de la OTAN. Gran Bretaña, Francia y Holanda han adoptado en sus políticas regionales el énfasis en la interdicción de drogas y el control de la migración, problemas que también afectan sus territorios. En el caso de los territorios británicos el problema del control del lavado de dinero y la corrupción en enclaves financieros de ultramar, como las islas Cayman, ha sido un asunto de seguridad importante. EE.UU. mantiene una Forward Operating Location (FOL) en Aruba y Curazao para la interdicción de drogas en virtud de un acuerdo de diez años con Holanda. Según la Oficina Nacional de Control de Drogas, la FOL facilita la colaboración con los países europeos en esa zona del Caribe.

La instalación le provee a los aviones de patrulla marítima de los Estados Unidos, Holanda y Gran Bretaña acceso a las rutas de contrabando de drogas, donde están localizadas las embarcaciones de superficie de los Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia para detener los objetivos aéreos y marítimos de tráfico de drogas (*Office of National Drug Control Policy*).

Según un documento oficial del Ministerio de Relaciones de Francia «la lucha contra el crimen organizado y el tráfico de drogas es una prioridad para el desarrollo armónico de las Indias Occidentales y su estabilidad democrática. También es una necesidad para proteger los departamentos franceses de estas plagas». Francia participa en Minustah, la misión de seguridad en Haití, y provee al país de una ayuda anual de treinta millones de euros. A través del Departamento de Cooperación Internacional Técnica Policial le brinda asistencia técnica a Cuba, Haití, la República Dominicana y St. Lucía. En mayo de 2008 se anunció una iniciativa para incrementar la colaboración de seguridad nacional e inmigración entre Martinica y Guadalupe y la cercana isla de Dominica (*BBC Monitoring Americas*, 21 de mayo de 2008).

El Centro Interministerial de Entrenamiento Antidrogas (CIFAD) y la oficina caribeña de la Oficina Central Contra el Tráfico Ilegal de Drogas (OCCRTIS) también promueven la colaboración regional, que incluye asistencia para el control de aduanas e inmigración, entrenamiento y ejercicios de seguridad conjuntos. OCCRTIS coordina sus actividades con el comando naval del Atlántico (Ceclant) ubicado en Brest. Médicos y enfermeras franceses participaron la operación Continuing Promise de asistencia humanitaria llevada a cabo por Southcom en República Dominicana en octubre de 2008 (Scott, 2008: 115).

El Centro Espacial de Guyana en Kourou es posiblemente la instalación de mayor interés estratégico para Europa en la zona del Caribe, pues constituye el puerto espacial europeo y está vinculado con el desarrollo de la industria espacial. Su misión es "garantizar que Europa mantenga un acceso independiente al espacio de manera que pueda llevar a cabo misiones soberanas" y "establecer una posición de liderato en el mercado mundial para las actividades de lanzamiento y para mantener la prosperidad y el 'know how' de su industria espacial".

En Kourou, Europa mantiene varias instalaciones clave, incluyendo la relacionada con el lanzamiento de los cohetes Ariane y los Soyuz y Vega en el futuro, así como plantas de producción y de preparación de satélites. De ahí que la seguridad de este complejo espacial sea una misión crítica para las fuerzas armadas desplegadas en la Guyana Francesa. El Tercer Regimiento de la Legión Francesa con 650 efectivos está basado en Kourou, mientras que el Noveno Regimiento de Infantería de 600 soldados está ubicado en Cayenne. Las fuerzas navales en la base Dégrad des Cannes (Cayenne), la aérea en Rochambeau (Cayenne) y la gendarmería de 700 efectivos también tienen entre sus misiones la defensa de Kourou. Hay un cuerpo auxiliar adicional de 780 efectivos denominado Servicio Militar Adaptado de Ultramar (SMA) que apoya las Fuerzas Armadas. Los planes de desarrollo espacial de Europa serán un factor para el continuo interés europeo en la región y en la seguridad de la Guyana Francesa (Centre national d'Etudes Spatiales).

BIBLIOGRAFÍA

"Obama has plans for Guantanamo Bay", *Agencia AFP*, 13 de enero, 2009 (www.iol.co.za); Jakes, Lara y Espo, David "Obama to sign order shutting Gitmo in a year". *Associated Press*, 21 de enero de 2009: news.yahoo.com.

"Chilean army chief visit UN peacekeepers in Haiti", *Xinhua-CEIS*, 29 de diciembre de 2008.

"UN peacekeeping mission in Haiti extended", *BBC Monitoring Newsfile*, 15 octubre de 2008.

"Países latinoamericanos proponen permanencia de la Minustah en Haití". *EFE*, 30 de agosto de 2008.

"OAS to launch Caribbean security programme". Caribbean Media Corporation. *BBC Monitoring Americas*, Londres, 2 de marzo de 2006.

"Southcom Diverts Navy Ship to Haiti in Storm's Wakes". *Sea Technology*, noviembre de 2008.

"Haitian political leaders react positively to renewal of UN peacekeeping mission". *BBC Monitoring Americas*, 17 de octubre de 2008.

"Dominican Republic: Massive Haitian immigration is unbearable". *EFE*, 30 de junio de 2008.

"Dominican mobs destroy homes of Haitian illegal migrants". *EFE*, 30 de octubre de 2008.

"Dominican Republic repatriates approximately 800 haitians". *BBC Monitoring Americas*, 7 de enero de 2009.

"Dominican, U.S. units seize 2 tons of cocaine". *EFE*, 2 de octubre de 2008.

"Dominican police accuse marine colonel of killings". *EFE*, 19 de octubre de 2008.

"Quirino habría involucrado a 37 personas en cartel de drogas". *DiarioLibre.com*, 7 de enero de 2009.

"Editorial: los militares y el tráfico de drogas". *Clave Digital*, 31 de enero de 2009: www.clavedigital.com.

"Cuba's military men loyal to Raúl Castro on battlefield". *Bismarck Tribune*, 24 de febrero de 2008.

"No necesitamos bases en Cuba y Venezuela". *BBC Mundo*, 4 de diciembre de 2008.

"Russian Strategic bombers entitled to use airfields abroad, including Cuba". *Daily News Bulletin*, Moscú, 23 de julio de 2008.

"Rusia continuará cooperación militar con Cuba". *Telesur*, 23 de enero de 2009.

"Rusia recalca que su socio estratégico es Brasil". *El Universal*, 5 de febrero de 2009: www.eluniversal.com.

"Russia-Venezuela talks bring energy, military agreements". *Novosti*, 27 de noviembre de 2008.

"Venezuela reaffirms future arms purchases from Russia". *Novosti*, 7 de noviembre de 2008.

"Russian Warships hold exercises with Chavez's navy". *Associated Press*, 5 de noviembre de 2008.

"Russian warships causing no ripples in Pentagon". *Associated Press*, 16 de diciembre de 2008.

"Russia has returned to Latin America". *Novosti*, 28 de noviembre de 2008.

"The Region". *Caribbean Update*, diciembre de 2008.

- "Crime Statistics, Murder (per capita) (most recent) by Country". *Nation Master*: www.nationmaster.com.
- "Forward Operating Locations". Office of National Drug Control Policy, www.ondcp.gov.
- "Dominica, French islands to increase security cooperation". *BBC Monitoring Americas*, 21 mayo 2008.
- Afanasiev, Victor (2002). "Fuerzas armadas y política revolucionaria" en Lilian Bobea, ed., *Soldados y ciudadanos en el Caribe*. Santo Domingo, Flacso, pp. 207-258.
- Alvarado León, Gerardo. "Inyección millonaria del ejército", *El Nuevo Día*, 23 de enero de 2009.
- Arostegui, Martin. "Chavez hit hard by cheap oil". *The Washington Times*, 19 enero de 2009.
- Beruff, Jorge Rodríguez (2006). "La guerra contra las drogas y los orígenes caribeños del concepto de 'seguridad multidimensional'" en Tulchin, Joseph S., Benítez Manaut, Raúl y Diamint, Rut eds. *El rompecabezas, conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*. Buenos Aires, Prometeo Libros y Bononiae Libris.
- Bobea, Lilian (2006). "Soberanía inmaterial: el Caribe en el contexto de la seguridad hemisférica", en Tulchin, Joseph S., Benítez Manaut, Raúl y Diamint, Rut eds. *El rompecabezas, conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*. Buenos Aires, Prometeo Libros y Bononiae Libris.
- Burns, Robert. "Analysis: Obama foreign policy favors diplomacy". *Associated Press*, 24 de enero de 2009.
- Caricom Implementation Agency for Crime and Security (Impacs): www.caricomimpacs.org.
- Centre National D'Etudes Spatiales. Summary of the Armed Forces in French Guiana y The CSG missions: www.cnes-csg.fr.
- Corcino, Panky. "Crimen genera un conflicto diplomático con Haití", *La Prensa*, 8 de agosto de 2008.
- . "EE.UU: advierte al Congreso", *La Prensa*, 24 de octubre de 2008.
- . "Expulsan a 5 mil agentes antinarcóticos en dos años". *La Prensa*, 25 de julio de 2008.
- . "Preso militar que encabezaba banda", *Diario La Prensa*, 20 junio de 2008.
- Crowther, G. Alexander. "Security Requirements for Post-Transition Cuba". Strategic Studies Institute, agosto de 2007: www.StartegicStudiesInstitute.army.mil.
- Domínguez, Jorge (2007). "Looking Forward: Comparative Perspectives on Cuba's Transition" en Marifeli Pérez Stable, *Notre Dame Press*, Notre Dame.
- García Muñoz, Humberto (1999). "Los Estados Unidos y el Caribe a fin de siglo XX: transiciones económicas y militares en conflicto", en Humberto García Muñoz y Jorge Rodríguez Beruff, eds. *Fronteras en conflicto*. San Juan, Red Caribeña de Geopolítica.
- Gaspar Tapia, Gabriel (2006). "Haití: consideraciones geopolíticas, balance y proyecciones" en Tulchin, Joseph S., Benítez Manaut, Raúl y Diamint, Rut eds. *El rompecabezas, conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*. Buenos Aires, Prometeo Libros y Bononiae Libris.
- Gentile, Carmen. "Venezuela Military Buildup is Destabilizing Region, Military Experts Say". *Foxnews.com*, 8 de marzo de 2008.
- Greene, Edward. Opening Statement by Dr. Greene, Assistant Secretary General, Human and Social Development, Caribbean Community Secretariat... *Press Release 334/2008*, 5 de noviembre de 2008.
- Hill, James T. general. "A time to normalize relations between the U.S. and Cuban militaries". 9 Ways to Talk to Cuba & Cuba to Talk to US. Washington, D.C., The Center for Democracy in the Americas, 2009: www.democracyinamericas.org.
- Klepak, Hal (2006). *Cuba's Military 1990-2005: Revolutionary Soldiers during Counter-Revolutionary Times*. Basingstoke and New York, Palgrave Macmillan.
- Kraul, Chris. "U.S: Officials Suspect Rise in Venezuela Drug Flights", *South Florida Sun Sentinel*, 4 de agosto de 2008.
- López Alicea, Keila. "La sombra de su pasado lo persigue", *El Nuevo Día*, 17 de enero de 2009.
- Martínez Mercado, Eliván. "Las razones de la violencia", *El Nuevo Día*.
- Miles, Donna. "New Unified Command Plan Spells out Responsibilities, Missions". *American Forces Press Services*, 23 de diciembre de 2008.
- Nye Jr., Joseph S. (1990). "Soft Power", *Foreign Policy*.
- . "Think Again: Soft Power", *Foreign Policy*, 1 de marzo de 2006.
- Oficina Nacional para el Control de Drogas (Casa Blanca), Estrategia nacional para el control de drogas, Informe Anual de 2008, Washington D.C., ONDCP.
- Paterson, Pat. "Southcom Turns to Soft Power", Proceedings, Annapolis, United States Naval Institute, julio 2008, pp. 56-61. Ver también: US Fed News Service, "Southcom Transformation Promotes New Approach to Regional Challenges", Washington, D.C., 26 de agosto de 2008.
- Romero, Simón. "Venezuela Spending on Arms Soars to World's Top Ranks". *The New York Times*, 25 de febrero de 2007.
- Rodríguez Beruff, Jorge y Cordero, Gerardo (2005). "The Caribbean: The Third Border and the War on Drugs", en A. Youngers, Coletta y Rosin, Eileen eds. *Drugs and Democracy in Latin America*. Boulder, Lynne Reiner Publishers.
- Rodríguez, Yamilet Millán. "Más voces de rechazo al Super", *El Vocero*, 19 de enero de 2009.
- Scott, Ernest. "French Military Docs, Nurses Contribute to Continuing Promise". *DISAM Journal of International Security Assistance Management*, diciembre 2008.
- Solózano, Melissa. *Radio Universidad*, comunicación electrónica, 15 de enero de 2009.
- Southcom. (2007) "United States Southern Command Strategy, Partnership for the Americas".

Taller de expertos La nueva geopolítica en América Latina y su impacto en la seguridad regional (relatoría). Programa de Cooperación Regional, Friedrich Ebert Stiftung, Bogotá, Colombia, 29 al 30 de octubre de 2008.

Tulchin, Joseph S. Comentario a “Looking Forward: Comparative Perspectives on Cuba’s Transition”, *The Americas*, enero 2009.

Wilkinson, Bert. “Manning: support of U.S. needed to fight drug trade”. *New York Amsterdam News*, 19-25 de abril de 2007.

Withers, George, Isacson, Adam, Haugaard, Lisa, (et al). *La política exterior se viste de camuflado*. Washington D.C., CIP, Wola, Latin America Working Group Education Fund, abril de 2008.

NOTAS

1 El Comando Sur de los Estados Unidos de Norteamérica (Ussouthcom) es un mando –conjunto compuesto de personal militar y civil que ha sido asignado permanentemente y proviene –del Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea, la Infantería de Marina, el Servicio de Guardacostas y de otras agencias federales.

2 Los países miembros de la Comunidad del Caribe (Caricom) son los siguientes: Antigua-Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Grenada, Guyana, Haití, Jamaica, Monserrat, St. Lucia, St. Kitt-Nevis, Surinam, St. Vincent-Grenadines, y Trinidad-Tobago.

3 Para las tablas completas ver: “Just the Facts, A civilian’s guide to U.S. defense and security assistance to Latin America and the Caribbean” (justf.org).

4 Para mayor información sobre el documento favor referirse a www.southcom.mil/AppsSC/files/0UI0I1175252190.pdf.

5 Richard L. Armitage y Joseph S. Nye, Jr., “Implementing Smart Power: Setting and Agenda for National Security Reform”, Statement before the Senate Foreign Relations Committee, 24 de abril de 2008.

6 Para un trasfondo de Minustah: “Minustah United Nations Stabilization Mission in Haiti, Background” (www.un.org/dpko/missions/minustah/background.html). Dos estudios detallados sobre la efectividad de Minustah son los siguientes: International Crisis Group, Consolidating Stability in Haiti, Latin America/Caribbean Report No. 21, 18 julio 2007; y Reforming Haiti’s Security Sector, Latin America/Caribbean Report N° 28, 18 de septiembre de 2008.

7 Ver República Dominicana en Just the Facts (justf.org).

CENTROAMÉRICA: DILEMAS DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA REGIONALES

REINA RIVERA JOYA

RESUMEN EJECUTIVO

Los temas más importantes relacionados con la seguridad externa en Centroamérica están vinculados con la problemática de la vulnerabilidad de las fronteras marítimas y terrestres las cuales favorecen el tráfico de drogas, armas y personas, convirtiendo a los países de esta región en países de tránsito. Sin embargo, muchas de estas sociedades también viven graves problemas de consumo y de aumento en su criminalidad interna por la disputa de los mercados.

En el marco del Sistema de Integración Centroamericana (SICA)¹ se han desarrollado diferentes instancias de coordinación y mecanismos de respuesta conjunta a las amenazas externas. Se está planificando una fuerza de respuesta rápida y otras acciones conjuntas de ejércitos y servicios de inteligencia de Centroamérica para el combate contra el crimen organizado. Además, la puesta en marcha de la iniciativa Mérida, creada por el gobierno estadounidense, podría desempeñar un importante papel adicional en combatir la amenaza del crimen organizado. La idea de esta iniciativa es dotar a las Fuerzas Armadas y a los policías de la región de tecnologías, capacitación y acciones de apoyo a su sistema de justicia para hacer frente a la delincuencia organizada.

En resumen, se puede decir que las naciones centroamericanas han creado muchas iniciativas de cooperación regional y programas de capacitación conjuntos para luchar contra las nuevas amenazas a la seguridad, mas aún no logran reprimir la vulnerabilidad geopolítica a la criminalidad organizada en una región con fuertes problemas sociales y débiles Estados de derecho.

1. LA SEGURIDAD CIUDADANA EN CENTROAMÉRICA

En la segunda mitad del siglo pasado Centroamérica² pasó por un extenso período de profundos conflictos políticos (golpes de Estado y largos espacios de gobiernos militares) que desencadenaron en cruentas confrontaciones armadas en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, y en rezagos de institucionalización democrática en el resto de naciones, agravados por la confrontación bipolar este-oeste. Las guerras finalizaron en la década de los noventa tras los compromisos adquiridos por los Estados centroamericanos en los “Procedimientos para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica”, adoptados en la reunión de Esquipulas II, el 7 de agosto de 1987, y después de los acuerdos adoptados en las cumbres presidenciales subsiguientes en el marco del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), en las que se establecieron prioridades para la consolidación de la paz con desarrollo humano en Centroamérica (ONU, 1993).

Así, el fin de la Guerra Fría, el afianzamiento de la democracia electoral, la incidencia de la globalización (con los consecuentes avances en materia de integración económica regional y hemisférica) y el posicionamiento de la región como un subcontinente estratégico en las relaciones entre norte y sur América, son los rasgos que caracterizan a la Centroamérica de los últimos veinte años. Entre 1981 y 2004 se han celebrado 29 procesos electorales en los países centroamericanos con un promedio de cinco elecciones por país, de las cuales han emergido gobiernos civiles. Los procesos electorales comenzaron a realizarse sobre el trasfondo de un poder militar que debió ceder espacio al poder civil, cuando menos en El Salvador, Honduras y Nicaragua, pues en Guatemala el repliegue de los militares fue mucho menor, mientras que en Costa Rica, gracias a una larga tradición democrática, el Ejército fue abolido

en 1948 (Rojas Bolaños, 2005:5) y en Panamá en el año 1991, cuando se creó la Policía Nacional encargada de administrar la seguridad y la defensa.

Aunque Centroamérica ha alcanzado importantes avances en materia de estabilidad democrática e inserción en el sistema económico internacional, lo cierto es que presenta aún el desafío de llegar a una paz duradera. Esto se debe a que el cese de los conflictos bélicos en la pasada década no ha implicado la reducción de las crecientes tasas de criminalidad social y organizada, ubicando a algunos de los países de la región entre los más violentos del continente.

Según datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el 27% de los homicidios del mundo se cometen en Latinoamérica, aunque solo el 8,5% de la población vive en el subcontinente. La tasa de homicidios promedio para Latinoamérica entre 2003 y 2006 llegaba a 24,8 por cien mil habitantes, aunque en el caso de Centroamérica el nivel fue aún más alto, con 29,2 homicidios por cien mil habitantes. En los países del norte de la región las tasas promedio sobrepasaron los 40x100 mil con niveles de violencia considerablemente superiores a los de países que viven conflictos armados internos o guerras internacionales.

La región se ha vuelto vulnerable a otras formas delictivas, y las actividades de sicariato, el robo de vehículos, el tráfico de armas y de personas, así como la industria del secuestro, se han incrementado en las estadísticas de violencia en Centroamérica. Por otra parte, la geopolítica regional genera igualmente una vulnerabilidad interna, trasfronteriza, marítima y terrestre que la convierte en un puente para el tráfico y trata de personas y de drogas hacia EE.UU., el Caribe y Europa, y para el tráfico de armas desde el norte a Sudamérica.

TABLA 1. CENTROAMÉRICA: TASAS DE HOMICIDIOS Y COMPARACIÓN INTERNACIONAL

País	Tasa homicidios por 10.000/h	Situación entre 2002 y 2006	Comparación internacional
El Salvador	50,6	Incremento (81%): 3,1 en 2002	Muy alto
Honduras	40,2	Disminución (10,2%): 50,4 en 2002	Alto
Nicaragua	10,3	Incremento (30%): 1,0 en 2002	Bajo
Guatemala	40,5	Incremento (50%): 3,0 en 2002	Alto
Costa Rica	8,0	Incremento (33%): 0,6 en 2002	Bajo
Panamá	10,1	Disminución (8%): 10,2% en 2002	Bajo

Fuente: Con base en el Informe Estado de la Región 2008, comunicado de prensa del Capítulo 12. Disponible en: http://www.estadonacion.or.cr/estadoregion2008/prensa/Comunicado_%20prensaCap12Seguridad2008.doc.
Fuente. Estado de la Región 2008.

Las debilidades han hecho que Centroamérica se convierta en el más importante paso del narcotráfico de Sudamérica hacia EE.UU. Según la DEA, de 760 toneladas métricas de cocaína que produce Sudamérica, 640 trataron de ingresar al país norteamericano en 2007, principalmente por la vía marítima a través del istmo. De acuerdo con las estimaciones más recientes de EE.UU., alrededor del 88% de cocaína destinada a esta nación llega actualmente por el corredor Centroamérica/México: cerca del 50% a través del Pacífico Este, en barcos pesqueros, y 38% a través de la costa del Caribe Oeste, en lanchas rápidas de centroamericanos. Únicamente alrededor del 2% atraviesa Jamaica y el 4% Haití/República Dominicana (ONUDD, 2007:50).

Por su posición geopolítica, entre el principal país productor de cocaína y la nación con mayores niveles de consumo del mundo, y por la característica de ser una región con tendencia a aumentar su consumo interno³, los carteles de la droga están insertándose en Mesoamérica, ampliando sus flujos de embarque-desembarque y fabricación de drogas en las amplias reservas naturales de este corredor biológico (Petén en Guatemala, la Mosquitia honduro-nicaragüense, Limón en Costa Rica y la zona del Darién en Panamá). Estas regiones capturadas por la droga son zonas caracterizadas por una débil presencia del Estado, altos índices de pobreza y frágiles tejidos de capital social y de redes comunitarias, lo cual se conjuga con los problemas de impunidad y corrupción histórica en los sistemas de seguridad y de justicia de la mayoría de los países centroamericanos (Rivera, 2008), (mapa 1).

Las respuestas regionales a la violencia son de reciente data en una institucionalidad acostumbrada a lidiar con la violencia política y con poca experticia frente a las nuevas tecnologías y modalidades criminales del siglo XXI. Así, si bien las estrategias tienen algunas características diversas en cada uno de los Estados de la región, son también bastante homogéneas, principalmente en la medida en que dan prioridad a las medidas de corte reactivo punitivo, entre las cuales podemos destacar disposiciones específicamente diseñadas para la persecución de pandillas en Guatemala, Honduras y El Salvador (Aguilar y Carranza, 2008:12), el aumento de las penas máximas (en todos los países), incluyendo la aprobación de penas perpetuas (Honduras), y la reactivación de la pena de muerte (Guatemala), un creciente uso del sistema penitenciario, la tendencia al protagonismo policial y la utilización de los ejércitos en tareas de orden y seguridad interna y de

combate al crimen organizado en todos los países que aún tienen fuerza militar.

En materia de crimen organizado las respuestas tienen muchas más semejanzas, particularmente por la existencia y el avance de una agenda de integración regional y otras coordinaciones efectuadas en el marco del SICA. Así, los presidentes han acordado una serie de medidas entre las que se destacan la creación de una fuerza de respuesta rápida conjunta de ejércitos y servicios de inteligencia de Centroamérica para combatir el narcotráfico, el terrorismo, las maras y pandillas y otros crímenes transnacionales, al igual que la instalación de un centro internacional contra las maras y la instauración de la orden de captura regional, entre otras⁴. Igualmente, durante las cumbres de jefes de Estado, los líderes han acordado compromisos de fortalecer la cooperación en el área de seguridad y la campaña contra el crimen organizado, así como el desarrollo de esfuerzos específicos tendientes a establecer canales seguros para el intercambio de información y estrategias para apoyar el cierre de vías del crimen internacional y el terrorismo. Con tal fin, han aprobado una Estrategia de Seguridad de Centroamérica a la que le dan seguimiento los Ministros del ramo⁵.

Más recientemente, los Estados del istmo han sido incorporados a la Iniciativa Mérida, aprobada el 10 de julio del 2008 por la Cámara de Representantes del gobierno de EE.UU., que incorpora recursos para México, Centroamérica y el Caribe. La idea es dotar a las fuerzas militares y policías de la región de tecnologías, capacitación y acciones de apoyo a sus sistemas de justicia para combatir las amenazas del crimen organizado, incluyendo las maras y pandillas. En el marco de esa Iniciativa se pretende homologar en todos los países los sistemas de información automatizados de huellas (AFIS) y de armas de fuego (IBIS), poner en marcha la Red Centroamericana de Sistemas de Información para la Localización y Recuperación de Vehículos Robados (RECSI), bases de datos de control de miembros de pandillas, medidas para el rastreo, la identificación y la interceptación de drogas y precursores en tierra, mar y aire, y fortalecer la operación del Instituto Centroamericano de Estudios Policiacos Avanzados (ICESPO), entre otros (Senado USA, 2008 y Departamento de Estado, 2007).

Las preocupantes estadísticas sobre violencia en la región, la prioridad que al tema dan las cumbres de presidentes y en general los distintos mecanismos del SICA, así como el creciente incremento de fondos

MAPA 1. COMPARATIVO ÁREAS PROTEGIDAS Y ALGUNAS ZONAS DE DESEMBARQUE DE DROGAS EN CENTROAMÉRICA



Fuente: Centro de Información Conjunta (Ceinco). Dirección Nacional Policía Preventiva, Honduras, 2007.



Fuente: http://www.ccad.ws/mapas/sicap_cb.jpg.

contra el tráfico de drogas y el crimen organizado asignados por el gobierno de EE.UU. a la región, dan cuenta de que la pacificación de Centroamérica post acuerdos de Esquipulas en la década de los noventa, todavía es una meta distante.

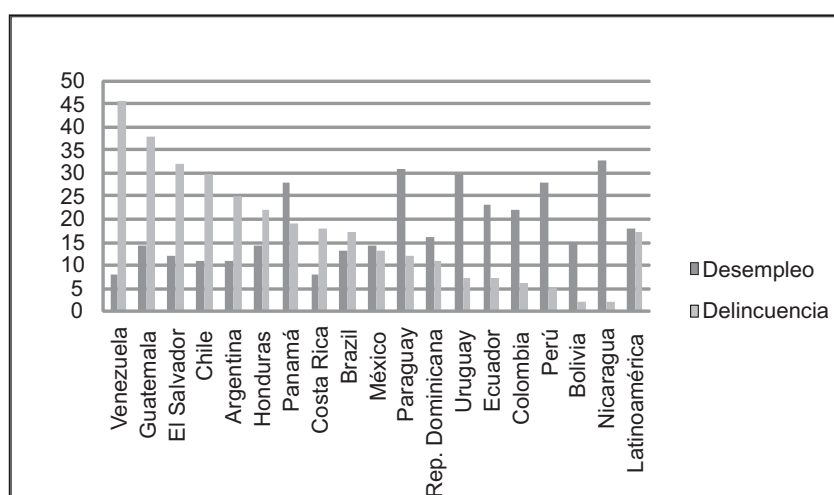
1.1 SEGURIDAD Y GOBERNABILIDAD EN CENTROAMÉRICA

Al transcurrir apenas la primera década del siglo XXI, Centroamérica se halla ante un nuevo reto: satisfacer la demanda de seguridad en democracia. Según el Latinobarómetro, hasta 2007 el crimen representaba para los ciudadanos de los países del sur

de la región el segundo problema más importante después del desempleo. En El Salvador, Guatemala, Honduras y Costa Rica, la delincuencia se constituía en la principal preocupación, mientras que para los nicaragüenses y los panameños la preocupación principal era el desempleo (Ver gráfico 1/Latinobarómetro, 2007).

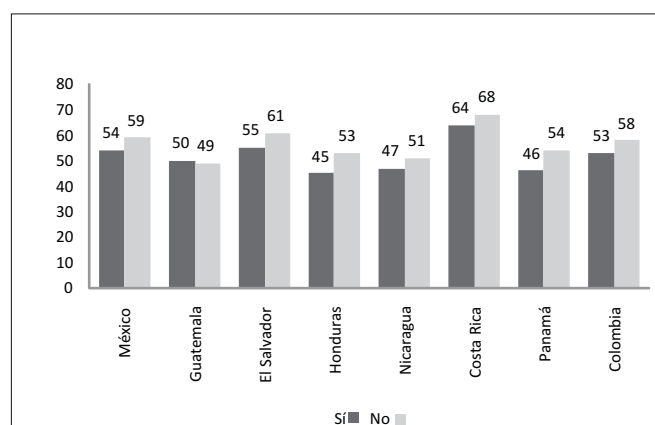
En otro estudio de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) (2005), se muestra que en todos los países de la región, con excepción de Guatemala, las víctimas del crimen gozan de menor respaldo del régimen democrático, lo cual refleja la naturaleza de la seguridad como bien público de las sociedades democráticas (ver gráfico 2).

GRÁFICO 1. PROBLEMA MÁS IMPORTANTE DE LATINOAMÉRICA



Fuente: Latinobarómetro, 2007.

GRÁFICO 2. APOYO AL SISTEMA DEMOCRÁTICO SEGÚN VICTIMIZACIÓN
POR CRIMEN. PERSPECTIVAS POR PAÍSES



Fuente: Cruz, José Miguel, 2005.

Los niveles de violencia y la ineficacia de las respuestas estatales ensayadas han hecho que nuevas añoranzas del autoritarismo y de las respuestas de orden militar hayan permeado la sociedad. Datos del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (2004) sobre actitudes hacia la democracia en países latinoamericanos muestran una nostalgia por la autocracia, aunque es menos factible que apoyen un golpe de Estado, mientras que una investigación entre nicaragüenses encontró que aquellos que se sienten en mayor riesgo de ser víctimas del crimen son más proclives a justificar un golpe de Estado bajo determinadas circunstancias. Aun más, el 16% de las más de 1.600 personas encuestadas en Panamá en 2004, dijo que prefería el regreso de los militares sobre el actual régimen. Un notable 43% afirmó que un golpe de Estado podría ser justificado bajo circunstancias de corrupción, mientras que un 40% lo consideró en situaciones de muy altos niveles de criminalidad (ONUDD, 2007:88).

Por otra parte, el fenómeno de la violencia ha traído consigo serios interrogantes acerca del tipo de estrategias más eficaces para enfrentarla, su relación con los derechos humanos y el papel de las agencias militares en la solución de la criminalidad interna e internacional a fin de asegurar la gobernabilidad y la estabilidad democrática. Las respuestas simplistas y de mayor represión han encontrado el camino allanado en las sociedades centroamericanas caracterizadas por un débil afianzamiento democrático y un lastre cultural permisivo con el autoritarismo. Incluso se han creado climas de opinión que, cuando menos, toleran las soluciones extra-legales al problema: la limpieza social y la justicia por la propia mano (Estado de la Región, 2008).

Hemos dicho que, en respuesta, la mayoría de los países de la región se ha inclinado por revisar sus sistemas punitivos, ampliando las penas, los presupuestos destinados a los sectores de justicia, seguridad y defensa (en los países con ejército), haciendo énfasis en la dotación de mayores recursos para la contratación de más fiscales, jueces y policías. Asimismo, en la salida del ejército a las calles, en la adquisición de equipos y tecnologías para el rastreo de huellas y armas y la reinserción de los ejércitos en tareas de preservación del orden público, entre otras. El presupuesto asignado a las diversas instancias gubernamentales involucradas en el combate de la violencia en Centroamérica en 2006, ascendió a 1,137 millones de dólares (CNPS, 2008:12).

Los programas de naturaleza preventiva tienden a recibir una menor inversión de los gobiernos y a enfocarse en los niños y jóvenes que hacen parte de las maras o pandillas, y en la prevención terciaria en cárceles. Así, dejan de lado otras formas de violencia como los femicidios, la explotación sexual, el tráfico y trata de personas, la expansión de las redes del crimen organizado y la corrupción policial y de otros actores públicos que favorece el incremento de las tasas de delito⁶.

En Guatemala, El Salvador y Honduras, países denominados el «Triángulo Norte» de Centroamérica, se puso en marcha, en el primer quinquenio de esta década, la llamada «mano dura». En Honduras se han desarrollado los planes Cero Tolerancia, Operación Libertad y Libertad Azul; en El Salvador, Mano Dura y Súper Mano Dura, y en Guatemala, el Plan Escoba. Sus objetivos son mejorar las competencias policiales para intervenir de manera discrecional en la persecución delictiva, incluyendo la persecución de los casos denominados como bagatelas por la política criminal y la criminalización de algunos grupos como las maras y pandillas⁷; una clara estrategia de control social hacia la juventud.

Las políticas de mayor represión no han logrado revertir las crecientes estadísticas de violencia y los elevados niveles de temor y victimización en los distintos países. Incluso han fracasado las campañas políticas de candidatos presidenciales que ofrecieron mano dura por lo menos en Guatemala y Honduras. Por otra parte, en términos de confianza interpersonal, la mano dura ha exacerbado la violencia hacia los jóvenes (17 a 35 años), que son el 56% de las víctimas de los homicidios en la región, llegando incluso a tolerarse en países como Honduras y Guatemala los linchamientos y los asesinatos extrajudiciales de este sector de la población. Otras formas graves de violaciones a los derechos humanos que afectan la vigencia del Estado de derecho son igualmente aceptadas por las sociedades centroamericanas, como son la aplicación de penas perpetuas, inhumanas y degradantes, y las limitaciones a las garantías del debido proceso que violan los derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita por todos los países del istmo.

Desde la perspectiva del orden constitucional y la gobernabilidad, expresada en términos democráticos, las políticas represivas han erosionado las garantías al debido proceso y las libertades civiles, a raíz de sucesivas reformas de «endurecimiento» de los sistemas

TABLA 2. COSTOS ECONÓMICOS DE LA VIOLENCIA
EN CENTROAMÉRICA EN 2006

Tipo de costo	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Centroamérica
Millones de US\$						
Pérdidas en salud	1.281,3	1.143,6	359,9	241,1	325,3	3.351,2
Atención médica	69,3	81,9	23,8	43,8	10,1	228,9
Producción perdida	521,3	429,8	114,0	35,2	113,1	1.213,3
Daño emocional	690,7	632,0	222,2	162,1	202,1	1.909,0
Costos institucionales	305,1	284,9	239,3	86,5	221,3	1.137,0
Seguridad pública	212,2	160,0	144,7	51,1	84,7	652,8
Justicia	92,9	124,9	94,6	35,3	136,5	484,2
Gasto privado en seguridad	459,2	328,9	176,0	124,0	150,3	1.238,5
Hogares	135,2	72,0	44,0	31,0	37,6	319,8
Empresas	324,2	256,8	132,0	93,0	112,7	918,7
Pérdidas materiales (transferencias)	245,1	252,7	110,0	77,5	93,9	779,2
Total	2.291,0	2.010,0	885,2	529,0	790,8	6.505,9
Porcentaje del PIB						
Pérdidas en salud	4,3	6,1	3,9	4,5	1,5	3,9
Atención médica	0,2	0,4	0,3	0,8	0,0	0,3
Producción perdida	1,8	2,3	1,2	0,7	0,5	1,4
Daño emocional	2,3	3,4	2,4	3,1	0,9	2,2
Costos institucionales	1,0	1,5	2,6	1,6	1,0	1,3
Seguridad pública	0,7	0,9	1,6	1,0	0,4	0,8
Justicia	0,3	0,7	1,0	0,7	0,6	0,6
Gasto privado en seguridad	1,6	1,8	1,9	2,3	0,7	1,5
Hogares	0,5	0,4	0,5	0,6	0,2	0,4
Empresas	1,1	1,4	1,4	1,8	0,5	1,1
Pérdidas materiales (transferencias)	0,8	1,4	1,2	1,5	0,4	0,9
Total	7,7	10,8	9,6	10,0	3,6	7,7

Fuente: Los costos económicos de la violencia en Centroamérica. El Salvador, Consejo Nacional de Seguridad Pública, CNPS.

procesal penal y de las políticas migratorias en todos los países. De esta manera, los Estados centroamericanos no han resultado eficaces en proveer el bien público de la seguridad, pues las medidas adoptadas obstaculizan el fortalecimiento de las democracias regionales y el afianzamiento de los derechos humanos, propiciando otros conflictos sociales.

1.2 GOBERNABILIDAD Y NARCOTRÁFICO EN CENTROAMÉRICA

Si la violencia en sí misma amenaza la vida, la propiedad y la paz pública, erosionando los lazos sociales de los ciudadanos y ciudadanas que habitan la región

centroamericana, el crimen organizado *per se* estaría presionando aun más los factores de ingobernabilidad regional, sobre todo si consideramos que, al menos, cinco de los países (Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Belice) se consideran con advertencia de Estados fallidos⁸.

El narcotráfico se considera como uno de los principales contribuyentes al aumento sustancial de la criminalidad en Centroamérica, región por la que, como hemos detallado, transita aproximadamente el 88% de la droga destinada a los países del norte del continente.

Datos estimados de la Comisión de Jefes y Jefas de Policías de Centroamérica señalan que la criminali-

dad organizada es responsable de más del 30% de los homicidios en todos los países. En la región estarían operando enlaces y sicarios de los denominados carteles de Sinaloa y del Golfo, dos de las organizaciones más poderosas del narcotráfico en México. También se afirma que miembros de la organización mexicana denominada los Zetas, brazo armado del cartel del Golfo, estarían operando en los departamentos de Cobán, Zacapa y Petén en la región centro y norte de Guatemala, así como en los departamentos de Copán y Santa Bárbara en la región occidental de Honduras, con desembarques permanentes en la Mosquitia hondureña en los departamentos de Gracias a Dios y el norte de Olancho.

La presencia de estas redes del narcotráfico, además de impactar en las tasas de delitos, particularmente en los asesinatos bajo la modalidad del sicariato, también tienen efectos directos sobre la falta de credibilidad en el sistema de justicia y la impunidad. Asimismo, debilita el aparato coercitivo del Estado y permite la pérdida de control de los aparatos policiales y militares sobre amplias zonas urbanas, territorios rurales y áreas ambientalmente protegidas, controladas hoy por redes del crimen organizado.

Aunque se carece de información secundaria que lo constata, puede considerarse que el sistema financiero de la región está penetrado por vastas cantidades de dinero proveniente del narcotráfico, el cual facilita la corrupción de funcionarios públicos, principalmente policías, operadores de justicia e incluso partidos políticos. En varias naciones centroamericanas el financiamiento ilícito de la política, presumiblemente por parte de actores ilegales como el narcotráfico, es un problema serio en virtud de la debilidad o la ausencia de legislación y control (Estado de la Región, 2008:473).

En suma, el narcotráfico y las demás redes ligadas a otras formas de criminalidad organizada han debilitado la capacidad de los Estados de Centroamérica de hacer frente al problema de la violencia. La soberanía territorial está en entredicho en muchas zonas geográficas de los países centroamericanos y existe una fuerte amenaza de que las redes criminales lleguen no sólo a controlar el sistema financiero. Podrían incluso dominar las estructuras políticas que gobiernan las naciones, en una región con débiles Estados de derecho, con inestable crecimiento económico y con amplios grupos poblacionales en situación de pobreza, extrema pobreza y marginalidad.

2. LA DEFENSA EN CENTROAMÉRICA

El fin de la Guerra Fría, a finales de la década de los ochenta, marcó en Centroamérica el inicio de un proceso de democratización basado en la promoción del desarrollo, el afianzamiento del Estado de derecho, los derechos humanos y la superación de la exclusión y la marginalidad en las sociedades. Esto se hizo explícito en el texto del Tratado Marco de Seguridad Democrática firmado por los presidentes en el año de 1995⁹. Desde ese período, una priorización del proceso democratizador fue la medida para lograr la desmilitarización de las instituciones de seguridad, el control civil sobre las Fuerzas Armadas, la modificación del servicio militar obligatorio por uno voluntario y educativo, y la reducción del gasto militar con el fin de encontrar un balance razonable de fuerzas que mejorara la confianza entre países vecinos.

Se logró avanzar en la visión de que los problemas limítrofes entre Estados de la región ya no serían resueltos por el conflicto armado sino a través de la negociación. Veinte años después de Esquipulas II, la solución a varios problemas fronterizos y comerciales entre naciones centroamericanas sigue pendiente ante mecanismos regionales como la Corte Centroamericana de Justicia, la Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización de Estados Americanos, (OEA) o ante el Tribunal de La Haya en Holanda. Particularmente las disputas territoriales entre Nicaragua y Costa Rica sobre el río San Juan; el conflicto marítimo entre Honduras y Nicaragua en el Caribe y en la bocana del Golfo de Fonseca; las disputas entre Panamá y Colombia, y entre Nicaragua y Colombia (*La Prensa*, 2005), son ejemplos de que estamos ante el nuevo paradigma del diálogo y la diplomacia para afianzar la estabilidad y el desarrollo regionales.

Bajo esa nueva dinámica, el papel de las Fuerzas Armadas centroamericanas está ahora puesto en actividades como las misiones de paz ordenadas por Naciones Unidas y el apoyo a las autoridades civiles en casos de catástrofes naturales. Sin embargo, los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra EE. UU. abrieron nuevamente el debate sobre el papel de los militares en tareas de defensa de la seguridad interna y externa. Como consecuencia, las estructuras y las políticas de defensa de los países han entrado en un reacomodo de las competencias militares para responder a las denominadas «nuevas amenazas» derivadas de la revisión del concepto

de seguridad tal y como quedó expresado en la Declaración sobre Seguridad en las Américas de la Organización de Estados Americanos, OEA (2003) que adoptó un nuevo concepto de seguridad hemisférica. De acuerdo al texto de la Declaración:

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

Bajo esa lógica las «nuevas amenazas» incluyen el terrorismo internacional, el tráfico de drogas y armas ilegales, la trata de personas, la corrupción institucional, el crimen organizado, las catástrofes naturales, entre otras (WOLA, 2005).

Sin embargo, es importante para la región que ya los textos constitucionales de, al menos, cuatro países prevén la posibilidad de expansión de las tareas militares

a ámbitos no convencionales, ni ligados directamente a funciones de mantenimiento de la integridad territorial, la soberanía y la inteligencia externa, como se observa en la tabla 3.

Como consecuencia de los nuevos escenarios post Guerra Fría, la doctrina de la seguridad multidimensional, los intereses hegemónicos de EE.UU. después del 11 de septiembre de 2001 y las facilidades otorgadas por los textos constitucionales de los países, todos los ejércitos de Centroamérica han entrado en un proceso de reestructuración de su estrategia militar, acorde con la percepción de amenazas no tradicionales.

La reorganización de la defensa regional bajo el referente de las «nuevas amenazas» ha facilitado que los militares centroamericanos avancen en una agenda múltiple de temas como la adopción de medidas de confianza para afianzar los avances de los procesos de democratización regionales, la participación en observaciones de mantenimiento de paz, la organi-

TABLA 3. TEXTOS CONSTITUCIONALES DE EL SALVADOR, GUATEMALA, HONDURAS Y NICARAGUA

El Salvador	Artículo 212.- La Fuerza Armada tiene por misión la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio. El Presidente de la República podrá disponer excepcionalmente de la Fuerza Armada para el mantenimiento de la paz interna, de acuerdo con lo dispuesto por esta Constitución. Los órganos fundamentales del Gobierno mencionados en el Art. 86, podrán disponer de la Fuerza Armada para hacer efectivas las disposiciones que hayan adoptado, dentro de sus respectivas áreas constitucionales de competencia, para hacer cumplir esta Constitución. La Fuerza Armada colaborará en las obras de beneficio público que le encomiende el Órgano Ejecutivo y auxiliará a la población en casos de desastre nacional.
Guatemala	Artículo 244.- El Ejército de Guatemala, es una institución destinada a mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior. Es único e indivisible, esencialmente profesional, apolítico, obediente y no deliberante. Artículo 249.- El Ejército prestará su cooperación en situaciones de emergencia o calamidad pública.
Honduras	Artículo 274.- Las Fuerzas Armadas estarán sujetas a las disposiciones de su Ley Constitutiva y a las demás Leyes y Reglamentos que regulen su funcionamiento. Cooperarán con Las Secretarías de Estado y demás instituciones, a pedimento de éstas, en labores de alfabetización, educación, agricultura, protección del ambiente, vialidad, comunicaciones, sanidad y reforma agraria. Participarán en misiones internacionales de paz, en base a tratados internacionales, prestarán apoyo logístico de asesoramiento técnico, en comunicaciones y transporte; en la lucha contra el narcotráfico; colaborarán con personal y medios para hacer frente a desastres naturales y situaciones de emergencia que afecten a las personas y los bienes; así como en programas de protección y conservación del ecosistema, de educación académica y formación técnica de sus miembros y otros de interés nacional. Además cooperarán con las instituciones de seguridad pública, a petición de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad, para combatir el terrorismo, tráfico de armas y el crimen organizado, así como en la protección de los poderes del Estado y el Tribunal de Elecciones, a pedimento de éstos, en su instalación y funcionamiento.
Nicaragua	Artículo 92.- El Ejército de Nicaragua es la institución armada para la defensa de la soberanía, de la independencia y de la integridad territorial. Sólo en casos excepcionales el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, podrá, en apoyo de la Policía Nacional, ordenar la intervención del Ejército de Nicaragua cuando la estabilidad de la República estuviera amenazada por grandes desórdenes internos, calamidades o desastres naturales.

Fuente: Constituciones Políticas de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Partes pertinentes seleccionadas por el autor.

zación para la defensa del medio ambiente y el auxilio en casos de desastres naturales. Asimismo han adquirido un papel activo en la seguridad interna, donde se han desarrollado acciones de prevención a través de patrullajes de corte policial, de la creación de unidades contra las maras y pandillas y de una alta inversión en unidades, equipos, tecnologías y recursos humanos para desarrollar actividades que enfrenten el crimen organizado como la más grave amenaza regional. Muchas de estas nuevas misiones militares han sido recogidas, además, como parte de la definición de los objetivos estratégicos y de la visión política expresada en los Libros Blancos de Defensa elaborados por todos los países con ejército del istmo.

Un efecto directo de esta visión de fuerzas armadas multipropósito ha sido un repuntar del gasto militar en la región, donde Honduras es el país que más recursos destina al tema militar y el sexto a nivel latinoamericano, estimándose su gasto de 1,25% con relación al PIB (alrededor de 173 millones de dólares). Le siguen Nicaragua con un gasto de 0,65% (42 millones), El Salvador con 0,53% (115 millones) y Guatemala con 0,44% (unos 156 millones de dólares), destinado a una participación de las fuerzas militares en la respuesta a las amenazas emergentes (*Resdal*, 2008).

2.1 INTEGRACIÓN DE LOS EJÉRCITOS CENTROAMERICANOS

A partir de los acuerdos de paz en la década de los noventa, el sector defensa de Centroamérica organizó sus relaciones con los Estados basándose en una serie de acuerdos e instrumentos de carácter internacional, en cuya cúspide figura el Protocolo de Tegucigalpa o Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (1995). Así, se adopta el paradigma de la seguridad democrática de profundo significado histórico y político para los países de la región que perciben como vulnerabilidades y amenazas para la convivencia democrática los desequilibrios sociales y económicos, la pobreza y la pobreza extrema, la discriminación social y política, la corrupción, la inseguridad de las personas y de sus bienes, los problemas ambientales, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas.

El Tratado Marco propugna, entre otros aspectos, la necesidad de establecer y fortalecer los mecanismos de coordinación operativa de las instituciones

competentes, para hacer más efectiva la lucha contra todas aquellas amenazas tradicionales y no tradicionales a la seguridad democrática. Estos han sido apuntalados por una serie de resoluciones de la ONU, la OEA, el SICA con sus conferencias de Presidentes, Comisión de Seguridad y particularmente la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC), que desarrollan varias iniciativas bajo la nueva visión de la seguridad democrática. Estas son el Programa Anual de Medidas de Fomento de la Confianza, Seguridad Pública y Sociedad Civil; el Programa Anual de Medidas de Fomento de la Confianza de Carácter Militar; el Programa de Limitación y Control de Armamentos en Centroamérica para Alcanzar el Balance Razonable de Fuerzas y Fomentar la Estabilidad, Confianza Mutua y la Transparencia y, más recientemente, el Código de Conducta de los Estados Centroamericanos en materia de transferencia de armas, municiones, explosivos y otros materiales relacionados (Rivera, 2006:36).

La CFAC fue constituida en el año de 1997 como el organismo regional de carácter militar especializado en contribuir a la seguridad y al desarrollo e integración militar de la región. Tiene como finalidad impulsar un esfuerzo permanente y sistemático de cooperación, coordinación y apoyo mutuo entre las Fuerzas Armadas centroamericanas, para lograr un nivel óptimo de defensa contra amenazas a la democracia, la paz y la libertad en un clima de estabilidad regional a través de medidas de confianza¹⁰.

La CFAC está integrada por los Ejércitos de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, y en el año 2007 se efectuó la incorporación de las Fuerzas Armadas de República Dominicana como miembro pleno de la CFAC. Participan como observadores las Fuerzas Armadas de Belice, EE.UU., Canadá, Brasil, Francia, España, Alemania, China-Taiwán, Colombia, Inglaterra y Argentina.

En el contexto de los acuerdos regionales, y particularmente a través de la CFAC, los ejércitos de la región han puesto en marcha programas de visitas oficiales a las instalaciones militares de cada país. Así se producen informes periódicos de disponibilidad de armamentos ante la Secretaría del SICA, patrullajes conjuntos para prevenir y combatir el crimen organizado, intercambios de experiencias e información de carácter militar, cooperación en atención de desastres naturales y desarrollo de programas de capacitación conjuntos¹¹.

2.2 PARTICIPACIÓN DE CENTROAMÉRICA EN OPERACIONES DE PAZ

La participación de los ejércitos centroamericanos en misiones internacionales responde a la noción de que la seguridad es un bien público global y que, para disminuir las incertidumbres compartidas, hay que aumentar la cooperación. Los ejércitos de la región, en ese ámbito, han procedido a crear unidades especializadas en operaciones de mantenimiento de la paz, las cuales en su conjunto conforman la Unidad de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la CFAC (UOMP-CFAC).

En los últimos veinte años los ejércitos de Centroamérica han desplegado, de manera individual, operaciones de estabilización y mantenimiento de la paz. Es el caso de Guatemala, que actualmente tiene tropas en el Congo, y hasta 2008 mantuvo un contingente en Haití. Honduras, por su parte, tiene observadores en operaciones de paz en el Sahara Occidental y ha enviado misiones a Haití.

Actualmente, los ejércitos del istmo aglutinados en la CFAC buscan crear un contingente regional para que participe en una misión de paz en Haití bajo el patrocinio de la ONU. Contingentes de cerca de 180 oficiales y soldados por cada uno de los países con ejército pertenecientes al SICA (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua) y observadores de República Dominicana, están siendo entrenados en la ciudad de Alta Verapaz, en Cobán, Guatemala, para participar por primera vez como región en un ejercicio de esta naturaleza. Los parlamentos de Guatemala, Honduras y El Salvador ya han emitido permisos para las salidas de sus tropas y se está pendiente del de Nicaragua, así como de la autorización de la ONU¹².

Cabe anotar que la participación de los ejércitos en tareas de estabilización de la seguridad interna en terceros países no es un tema que genera absoluta adhesión de la ciudadanía y, en algunos casos, de los poderes legislativos. Organizaciones de derechos humanos de la región han manifestado que la función constitucional de las Fuerzas Armadas es combatir toda amenaza externa con el propósito de resguardar la soberanía y mantener la integridad territorial. También han señalado que los cuerpos militares tienen limitaciones legales, doctrinarias y de formación académica para participar en actividades de preservación de la ley y el orden, más relacionadas con la seguridad pública, como son las actividades desarrolladas en Haití. Estas organizaciones han cuestionado en mayor medida

la participación de los ejércitos de Honduras, El Salvador y Guatemala en la brigada multinacional Plus Ultra en la guerra de Irak bajo convocatoria de EE.UU. y sin el aval de la ONU.

2.3 DEFENSA DEL BOSQUE Y DESASTRES NATURALES

Un objetivo de la integración regional en defensa de Centroamérica es el relativo a las tareas o misiones no convencionales derivadas de las nuevas amenazas. Se busca especialmente la cooperación para el desarrollo regional, apoyando todas aquellas actividades propias del fortalecimiento de la gobernabilidad. Se relacionan con nuevas estrategias, planes y actividades para hacerle frente a los desastres naturales y defender el medio ambiente, procurando un accionar conjunto combinado en cualquier lugar de la región en la que se requiera (Estrada, 2007).

Para facilitar el logro de este objetivo, la CFAC creó una unidad de respuesta inmediata a nivel regional para asistir en la mitigación de los desastres naturales o antropogénicos: la denominada Unidad Humanitaria y de Rescate (UHR-CFAC). Esta se conforma por los efectivos asignados en cada país a dicha unidad, constituidos a su vez por contingentes de más o menos 150 efectivos que participan en el auxilio y la mitigación de desastres, involucrándose en mayor medida durante la temporada ciclónica que afecta a Centroamérica cada año. También han participado en el auxilio frente a la epidemia de dengue en el año 2000 en Honduras, los terremotos del año 2001 en El Salvador y el Huracán Félix en Nicaragua en el año 2007.

2.4 MEDIDAS DE FOMENTO DE LA CONFIANZA

Las medidas de fomento de confianza militar están orientadas a eliminar los factores que generan desconfianza entre los Estados del hemisferio y a identificar nuevas modalidades de colaboración, a fin de consolidar la paz y asegurar el efectivo cumplimiento de los propósitos y principios de la Carta de la OEA. De acuerdo con la Declaración de Santiago sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, la adopción de este tipo de medidas constituye una contribución importante a la transparencia, el entendimiento mutuo y la seguridad regional, así como al logro de los objetivos del desarrollo, incluidos la

superación de la pobreza y la protección del medio ambiente (OEA, 1995).

En el caso de Centroamérica las políticas de fomento de la confianza buscan crear en la región una zona de paz, lo cual es plasmado en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica que, en su artículo 27, invita a los Estados del istmo a impulsar la integración, confianza y cooperación entre sí, especialmente en el campo militar. Siguiendo los citados instrumentos de la OEA y el Tratado Marco, la Conferencia de Fuerzas Armadas de Centroamérica creó en 2006 un Programa anual de medidas de fomento de la confianza de carácter militar. Este tiene el mandato de evaluar el cumplimiento de medidas adoptadas en materia de presupuestos y gasto militar y el intercambio de información sobre la organización, estructura, tamaño y composición de los ejércitos en cada país. Debe evaluar también el cumplimiento de medidas sobre intercambio de personal militar en los programas de formación, capacitación y perfeccionamiento, las visitas a instalaciones militares entre Fuerzas Armadas y las invitaciones para presenciar el desarrollo de maniobras y ejercicios militares, entre otras.

En ese sentido, los Estados de la región han avanzado al presentar sus informes tanto a la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA como a la Comisión de Seguridad del SICA a través de la CFAC, dando cuenta de aspectos que buscan promover la transparencia en materia de políticas de defensa. Pero aún se presentan desafíos en relación con la información sobre cantidades y tipos de armamentos en poder de los ejércitos, datos estandarizados sobre gastos militares y la actualización regular del Programa sobre medidas de fomento de la confianza. En el período 2000-2006 se contó un total de 4.171 medidas reportadas por las fuerzas armadas miembros¹³.

2.5 ACTIVIDADES REGIONALES PARA COMBATIR EL TERRORISMO, EL CRIMEN ORGANIZADO Y ACTIVIDADES CONEXAS

La Declaración sobre Seguridad en las Américas de la OEA de 2003 abrió el camino para el desarrollo de respuestas no convencionales a las amenazas emergentes, particularmente aquellas derivadas del incremento de las tasas de delincuencia común y crimen organizado en los países de Centroamérica. Por otra parte, la batalla contra las drogas y el terrorismo que libra EE.UU. ha intensificado las operaciones conjun-

tas de los ejércitos del istmo con miras a contrarrestar el factor geopolítico de ser el principal puente para el trasiego de drogas hacia aquel país.

En el ámbito centroamericano, las instituciones militares se adaptaron bastante rápido a la nueva iniciativa de formar parte de los esfuerzos de cada país en la lucha contra la delincuencia común y los esfuerzos regionales contra el narcotráfico y otras formas de criminalidad organizada internacional.

En los países del Triángulo Norte, en los últimos diez años, ha sido normal la decisión de asignar a los militares actividades de patrullaje en calles con despliegue de batallones enteros y equipo bélico -armas cortas, tanques y helicópteros militares-, que han sitiado en ocasiones las capitales y otras ciudades importantes de Guatemala, El Salvador y Honduras. Igualmente, las fuerzas navales y aéreas de Centroamérica han sido incorporadas al patrullaje de ríos y mares territoriales y continentales, en áreas vulnerables al tráfico de personas, armas, contrabando comercial y tráfico de drogas.

En el marco de la CFAC una de las áreas estratégicas de intervención es justamente la que tiene que ver con estrategias regionales de las fuerzas armadas para combatir el terrorismo, el crimen organizado y sus actividades conexas. Entre las principales acciones desarrolladas por la CFAC están los intercambios permanentes de información y de experiencias sobre operaciones militares y *modus operandi* del crimen organizado; ejercicios de adiestramiento (virtuales y prácticos); acciones coordinadas en tierra, mar y aire; planes operacionales particulares en cada país; reuniones de comandantes de unidades fronterizas; así como la elaboración de manuales centroamericanos para la interoperabilidad de las fuerzas de tierra, aire y mar.

En Centroamérica, parte del financiamiento de la participación militar en tareas de seguridad para combatir las nuevas amenazas proviene del gobierno de EE.UU. Entre 1999 y 2004, 2.488 efectivos policiales y militares combinados recibieron capacitación militar por parte del Departamento de Defensa de EE.UU. o por parte de los ramos antinarcóticos de los presupuestos de asistencia extranjera o de defensa (el ramo presupuestario antinarcóticos del Pentágono y el programa de Control Internacional de Narcóticos (INC) del Departamento de Estado). En el año fiscal 2007, a los programas estadounidenses antinarcóticos puestos en marcha en el exterior, incluida la interdicción en países productores,

de tránsito y en la propia frontera de EE.UU., se les asignó un presupuesto de 3.400 millones de dólares (International Crisis Group, 2008).

Durante 2004, el Comando Sur del Ejército de EE.UU. comenzó a auspiciar varios encuentros sobre la violencia de las pandillas centroamericanas, con diversos organismos de su gobierno. Se formó así un grupo de trabajo inter-agencias sobre pandillas en Centroamérica, integrado con representantes de ejércitos y policías de la región. A la par se crearon unidades antipandillas en esos cuerpos en casi todos los países.

También el gobierno de EE.UU. ha financiado la creación de una Academia Internacional de Policía (*International Law Enforcement Academia*, ILEA) para el continente americano, con sede en El Salvador. Su misión es capacitar a “oficiales de policía en la lucha contra el narcotráfico, contrabando de inmigrantes, tráfico de personas y otras formas del crimen internacional” (WOLA y Centro de Políticas Internacionales, 2005: 5). Asimismo El Salvador aceptó en 2002 la instalación de una base de monitoreo aéreo manejada por efectivos de EE.UU. con el fin de combatir el narcotráfico en la región.

Para reforzar la financiación estadounidense destinada a la participación de los militares de la región en ámbitos de combate al narcotráfico, en el mes de mayo de 2008 el Senado de EE.UU. aprobó el denominado Plan o Iniciativa Mérida, por un monto de 400 millones de dólares, orientado a la cooperación en seguridad fronteriza con los gobiernos de México, Centroamérica y el Caribe. Los gobiernos de la región han dado prioridad a la adquisición de equipos de alta tecnología para inspección e interdicción de narcóticos, tales como helicópteros y aeronaves para vigilancia, y a la asesoría técnica y entrenamiento para fortalecer las unidades de investigación e inteligencia policial y a las fuerzas navales y aéreas.

2.6 CONCLUSIONES SOBRE ASPECTOS DE LA DEFENSA EN CENTROAMÉRICA

Como consecuencia del proceso de pacificación que vivió la región a finales del siglo XX, se han fortalecido las medidas de confianza entre países en materia de defensa, con lo cual, si bien en Centroamérica todavía persisten algunos problemas de carácter limítrofe, estos han encontrado cauce en las medidas de la diplomacia preventiva, el sistema internacional y regional de justicia y las medidas de fomento de la confianza para la solución de conflictos.

Por otra parte, la región ha avanzado en fortalecer sus enfoques de tratamiento a las tareas convencionales de la seguridad externa. Se destacan la creación de organismos especializados de integración regional en la materia, adscritos al SICA, la Comisión de Seguridad y particularmente la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC). Igualmente se ha fortalecido las medidas de seguridad y confianza, los procedimientos para participar en operaciones conjuntas de paz, la definición de políticas por medio de libros blancos de la defensa y la homogenización de la medición de gastos militares. Sin embargo, se observa que la región mantiene una tendencia al crecimiento de sus presupuestos en materia de defensa, con lo cual pareciera que se ha entrado en un aumento del pie de fuerza y de la compra de armamentos sin mayores controles democráticos. Esto podría dar al traste con los avances de las medidas de confianza mutua y pacificación regional, considerando que todavía están latentes algunos conflictos limítrofes.

La adopción de los conceptos de seguridad multidimensional y seguridad democrática ha permitido respuestas militares a problemas del desarrollo, con la consecuente militarización de áreas civiles, como en la protección del bosque y en la contención de los desastres naturales, a lo que se suman los riesgos de la participación de los ejércitos en actividades de la seguridad pública interna y de la administración de justicia penal.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Jeannette y Carranza, Marlon (2008). *Las maras y pandillas como actores ilegales de la región*. 2008. Estado de la Región.
- Crisis Group. “La droga en América Latina II: Optimizar las políticas y reducir los daños”. Informe sobre América Latina. Bogotá, Internacional Crisis Group. 14 de marzo de 2008.
- Cruz, José Miguel (2005). *El impacto del crimen en los procesos de democratización en Centroamérica*. San Salvador, Universidad José Simeón Canas.
- Departamento de Estado. Apéndice III, “Propuestas de la ayuda para la seguridad centroamericana (CASA), Presupuestos y detalle por ítem”. Washington DC, noviembre de 2007.
- Estrada Guzmán, Jorge Armando (2007). “Ámbito legal del empleo de la unidad de rescate de la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (UHR-CFAC). Período 1999 al 2007”, Colegio de Defensa Nacional, Honduras.
- La Prensa. 2005: <http://www.laprensa.com.ni/cgi-bin/print.pl?id=politica-20020128-08>.

OEA. "Declaración de Santiago." Resolución OEA 650 -1031/95 28 de noviembre de 1995.

ONU. "La situación en Centroamérica: procedimientos para establecer la paz firme y duradera, y progresos para la configuración de una región de paz, libertad, democracia y desarrollo." Resolución de la Asamblea General 48/161 del 20 de diciembre de 1993: <http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf>.

ONUDD (2007). *Crimen y desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada*. Slovakia, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Proyecto Estado de la Región. "Un informe desde Centroamérica y para Centroamérica." San José, Programa Estado de la Nación, 2008.

Red de Seguridad y Defensa de Latinoamérica, *RESDAL*. "Honduras con el gasto más alto en militarismo". La Prensa 21, octubre de 2008: <http://www.laprensahn.com/Pa%EDs/Ediciones/2008/10/22/Noticias>.

Rivera, Reina. "Desafíos de la reforma a la legislación policial en Honduras", Marzo de 2008. Documento mimeo.

——— (2006). "Transferencias de armas en Honduras." Costa Rica, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

Rojas Bolaños, Manuel (2008). "Sistemas de partidos y crisis de representación en Centroamérica." Costa Rica, Flacso.

CNPS (2008). "Los costos económicos de la violencia en Centroamérica." El Salvador, Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Senado USA. "Comunicado del Comité de relaciones Exteriores, Senado de los Estados Unidos". Washington DC, 21 de diciembre de 2007.

WOLA. "El nuevo concepto de seguridad hemisférica de la OEA: Una amenaza en potencia". Gaston Chillier y Laurie Freeman. Boletín Especial. Washington DC, Julio 2005.

WOLA. "Centro para la Política Internacional y el Fondo de Educación del Grupo de Trabajo sobre América Latina, 2005. Borrando las divisiones. Tendencias de los programas militares estadounidenses para América Latina". Washington DC, diciembre de 2005.

NOTAS

- 1 El Sistema de Integración Centroamericana (SICA) es un organismo internacional creado por los Estados de las Repúblicas de El Salvador, Honduras, Nicaragua, Guatemala, Costa Rica y Panamá. Al SICA están adheridos Belice y, como país asociado, la República Dominicana. Participan además como observadores México, la República de China y España. Los mecanismos del SICA para dar seguimiento a la agenda de seguridad regional incluyen las cumbres de Presidentes, el Consejo de Ministros de Seguridad, La Comisión de Seguridad de Centroamérica, CSC, la Conferencia de Fuerzas Armadas de Centroamérica, CFAC, entre otros.
- 2 Es importante precisar que cuando nos referimos a Centroamérica incluimos todos los países que geográficamente se encuentran en el sub continente: Guatemala, Belice, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá; en tanto el término Centroamérica alude a

afinidades políticas de los países que un día formaron la Federación de Repúblicas Centroamericanas integrada por Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica.

- 3 Según cifras de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) de 2008, el consumo en Latinoamérica está llegando a niveles cercanos a los de los países desarrollados.
- 4 Algunas cumbres relevantes de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), en materia de seguridad son: 1) La XXIX Cumbre Ordinaria del 16 de diciembre de 2006, en donde los Presidentes llaman a los Congresos o Asambleas Legislativas nacionales de los países suscriptores del Tratado Centroamericano para aprobar la Orden de Detención y Extradición Simplificada en los países de la región. 2) La XXXII reunión ordinaria de los jefes de Estado y de Gobierno del SICA que el plan de acción de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, cuyo costo estimado es de 953 millones. 3) La cumbre extraordinaria de Presidentes del 3 de octubre 2006 en Zambrano, Tegucigalpa, que aprobó acuerdos de acción inmediata para frenar la violencia y delincuencia común que imperan en la región incluyendo el llamado a expedir la orden de captura centroamericana, la creación de agregadurías policiales, el despliegue de una fuerza de respuesta rápida y otras acciones conjuntas de ejércitos y servicios de inteligencia de Centroamérica combatir el narcotráfico, el terrorismo, las maras y pandillas y otros crímenes transnacionales.
- 5 Los textos de las cumbres disponibles en: http://www.sica.int/busqueda/busqueda_basica.aspx?idCat=19&idMod=7&psitio=0&IdEnt=1&Pag=3.
- 6 Como ejemplos la inversión en materia de seguridad y defensa en el marco de la iniciativa Mérida asciende a 460 millones de dólares, en tanto programas vigentes de USAID para la actividad regional de Prevención de Pandillas fija un monto de 3 millones de dólares, a razón de 1 millón por año. En Honduras los presupuestos de los Institutos de la Niñez y la Juventud no representan el 1% de los presupuestos asignados al sector seguridad y defensa sumados.
- 7 En Costa Rica y Nicaragua no hay maras como organizaciones criminales, sino pandillas como asociaciones de jóvenes delincuentes, pero que están evolucionando hacia formas más violentas de acción.
- 8 Desde el 2005, la Fundación norteamericana para la Paz, y la revista *Foreign Policy* publican una lista anual de los Estados fallidos, según unos indicadores de vulnerabilidad que miden desde las presiones demográficas y el atraso económico hasta el funcionamiento de los aparatos de seguridad, la presencia de ejércitos privados o la violación masiva de los Derechos Humanos.
- 9 El Tratado esta disponible en: http://www.minex.gob.gt/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=217.
- 10 Datos sobre CFAC disponibles en la página web del Ejercito de Nicaragua en: http://www.ejercito.mil.ni/rmi_cfac.html.
- 11 Entrevista Coronel de Infantería Carlos Puerto, Representante CFAC, Fuerzas Armadas de Honduras. 19 de enero 2009.
- 12 Entrevista Coronel Puerto, cit.
- 13 Datos disponibles en la página web del Ejercito de Nicaragua en: http://www.ejercito.mil.ni/rmi_cfac.html.

CHILE: TENSIONES CON VECINOS DEL NORTE, MODERNIZACIÓN DE LA DEFENSA Y PROYECCIÓN REGIONAL

PAZ MILET

RESUMEN EJECUTIVO

El presente artículo analiza los principales desafíos que enfrenta Chile en el ámbito regional y en el ámbito interno desde la perspectiva de la defensa. En el ámbito vecinal se profundizan las dificultades al vincularse con sus vecinos del norte y las hipótesis de conflicto que esto genera. En el ámbito interno se hace especial hincapié en la agenda legislativa desarrollada a nivel de gobierno para lograr una adecuada administración civil de la defensa. Este trabajo plantea que en ambas líneas es necesario realizar modificaciones sustantivas que permitan superar la herencia del pasado y construir una relación más favorable con los vecinos y consolidar una renovación de la institucionalidad de la defensa.

* * *

1. EL ENTORNO REGIONAL Y VECINAL

Chile está involucrado en un proceso de redefiniciones y readecuaciones en el ámbito de la defensa que busca responder a una serie de desafíos existentes en el ámbito regional, vecinal y también en la perspectiva interna.

El entorno regional es, sin duda, una condicionante importante, fundamentalmente por la persistencia de tres determinantes que han influido e influyen actualmente en el posicionamiento nacional. Primero, la ubicación geográfica de Chile y su deseo de

insertarse de manera efectiva en su entorno; segundo, su intención de privilegiar los consensos frente a la fragmentación política regional y por último, su vínculo con los vecinos, especialmente con los del norte –Bolivia y Perú– que muestra permanentes avances y retrocesos.

Históricamente Chile ha sido definido como un «país isla», con una serie de limitantes geográficas para integrarse efectivamente a su entorno. A esta idea más tradicional se ha unido en los últimos años la percepción de algunos países de la región de Chile

como “el mejor alumno, pero no el mejor compañero” (Walker); es decir, un país estable política y económicamente que priorizaría relacionarse con otras regiones antes que con Latinoamérica. Esta imagen se agudizó sin duda después de la decisión de Chile de no incorporarse como miembro pleno de Mercosur e iniciar negociaciones para un tratado de libre comercio con EE.UU., que posteriormente se concretaron favorablemente.

Con el objetivo de revertir esta imagen el gobierno chileno ha desarrollado una estrategia de cooperación a nivel regional y vecinal, cuya expresión más visible es la activa participación que está llevando a cabo en la fuerza de estabilización de Haití y en el 2x9, grupo de asesoría conformado por organizaciones internacionales y los países que están participando en dicho país caribeño¹.

No obstante, este deseo chileno de demostrar una inserción efectiva al entorno regional se entrecruza con la opción de no asumir liderazgos sino de promover consensos y administrar los logros alcanzados, de tal manera que no entra en confrontación con alguno de los sectores representativos de la actual fragmentación política latinoamericana. Esto, entre otras razones, explica porqué Chile no participa como miembro pleno en ninguna iniciativa de integración latinoamericana, a excepción de la Comunidad Sudamericana de Naciones (actual Unasur). De hecho, la reciente incorporación a la Comunidad Andina de Naciones se limita al carácter de observador y su otra participación en una instancia regional es sólo como miembro asociado a Mercosur. Por diversos motivos, fundamentalmente por diferencias en el ámbito arancelario, no está entre los objetivos chilenos el incorporarse de manera plena a este bloque, aunque participa activamente en iniciativas de cooperación en defensa con los países participantes, como el ejercicio Aurora Austral que ha desarrollado con Argentina, y la declaración del Mercosur como zona de paz².

Sin embargo, más allá del entorno regional, un factor que sin duda es determinante en la política de defensa de Chile es la vinculación con sus vecinos, especialmente con Bolivia y Perú. Estas naciones permanentemente exigen a Chile modificaciones en los límites fronterizos consolidados a partir de la Guerra del Pacífico, conflicto bélico en el que se vieron involucrados los tres hace más de un siglo. Chile tradicionalmente ha argumentado que existen tratados internacionales que determinan las fronte-

ras con sus vecinos, suscritos en el caso de Bolivia en 1904 y en el caso de Perú en 1929 y que no existe posibilidad de revisar lo ya suscrito. Bolivia solicita a Chile una salida soberana al Océano Pacífico que le permita terminar con la mediterraneidad generada por su derrota en la Guerra para recuperar su cualidad marítima que, según este país, es esencial en su identidad como nación. Chile responde a esta solicitud ofreciéndose a otorgar todo tipo de facilidades para que Bolivia pueda acceder al Océano Pacífico pero sin concesión de soberanía. Actualmente los gobiernos de ambos países sostienen un diálogo sin exclusiones, en el que Bolivia espera que pueda abordarse con mayor profundidad el tema marítimo. No obstante, el diálogo está claramente condicionado por factores internos de ambos países. En el caso boliviano por la división existente entre sus diferentes regiones y los permanentes desafíos de los sectores opositores al gobierno de Evo Morales [2006-], y en el caso de Chile por el reducido período presidencial de Bachelet [2006-] -sólo 4 años- y porque no existe en este país un consenso real respecto al tema de la terrenidad boliviana. Perú, por su parte, viene planteando desde mediados de los ochenta la tesis de que no existen tratados que establezcan una frontera marítima entre su territorio y el chileno, y ha presentado durante el año 2008 una demanda al respecto ante la Corte Internacional de La Haya. Chile responde a la inquietud peruana argumentando que sí existen acuerdos que definen los límites marítimos entre ambos países, especialmente acuerdos pesqueros de la década del sesenta y que la referencia al paralelo como límite efectivo entre Chile y Perú está presente incluso en documentos generados por Perú. No obstante, más allá de las discrepancias demostradas en este caso, lo central es que da cuenta de que subsisten diferencias centrales entre estos países que repercuten en que sus vínculos tengan un desarrollo zigzagueante, con permanentes avances y retrocesos.

La persistencia de estas visiones contrapuestas entre Bolivia y Chile, y Chile y Perú, condiciona sin duda la política de defensa chilena, aunque en la práctica no existiría la posibilidad de un conflicto armado. Sin embargo, en el ámbito de las instancias de cooperación y en el desarrollo de las medidas de confianza mutua, efectivamente se perciben las limitantes generadas por estas discrepancias. Mientras con Argentina se ha alcanzado un nivel de avance impensable hace sólo dos décadas, incluyendo la aplicación de una metodología estandarizada para

la medición del gasto militar, con Perú el nivel de desarrollo de estas medidas es bastante menor –de hecho hace bastante tiempo se viene analizando la posibilidad de aplicar una metodología similar, sin efectos positivos– y como resultado de la presentación del gobierno peruano ante la Corte de La Haya³ se suspendió la realización del mecanismo 2+2 que reúne a los Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de ambos países. Con Bolivia el avance es aún menor, las actividades de acercamiento se limitan a las reuniones gubernamentales y encuentros de funcionarios técnicos.

Estas dificultades para generar instancias de mayor cooperación con los vecinos del norte también han estado condicionadas en el último período, por las acusaciones respecto a una supuesta carrera armamentista generada por Chile a partir de la renovación de su material de guerra. Especialmente Perú ha señalado que se estaría generando un desequilibrio en la región⁴. Asimismo, no se puede dejar de considerar como un factor central, y cada vez más incidente en la relación con los vecinos, a los recursos energéticos. Específicamente en el factor gas, es imposible que Argentina cumpla con los envíos comprometidos hacia Chile, lo cual ha tensionado ostensiblemente la relación en algunos períodos, a pesar de condición positiva usual. La relación con Bolivia en determinados momentos también se ha gasificado frente a la demanda de algunos sectores bolivianos de gas por mar, ligando la posibilidad de enviar gas hacia Chile con la solución de la demanda marítima. Por último, algunos sectores peruanos más conservadores esbozan como una posible hipótesis de conflicto el hecho de que Chile quiera apropiarse de algunos recursos energéticos de Perú.

Detrás de la mayor incidencia de este factor en la relación con los vecinos está la alta dependencia en energía por parte de Chile, lo que hace que uno de los principales desafíos de este país sea garantizar su seguridad energética.

2. DESAFÍOS INTERNOS. ADMINISTRACIÓN CIVIL DE LA DEFENSA

A nivel interno los principales desafíos de Chile pasan por la necesidad de modernizar el área de defensa, responder a demandas del escenario internacional –específicamente regional– y nacional, y generar una institucionalidad que permita una adecuada conducción civil. Para cumplir estos objetivos es necesario

un trabajo en distintas áreas, fundamentalmente en la reestructuración del Ministerio de Defensa, la adecuación de las fuerzas militares a los nuevos desafíos, principalmente en el ámbito de las operaciones de paz, y una mayor transparencia en las adquisiciones de armamentos⁵.

Una de las principales iniciativas elevadas al Poder Legislativo es la Ley Orgánica del Ministerio de Defensa Nacional, que en su última versión incorpora algunas modificaciones propuestas por los diputados de la Comisión de Defensa, junto a actualizaciones introducidas por los ministros, Vivianne Blanlot y José Goñi. La ley todavía crea una estructura conjunta que permita operar con una visión más sistémica y solucionar una serie de falencias que limitan el accionar de los civiles en este campo.

Uno de los problemas centrales es la falta de estabilidad del personal civil del Ministerio de Defensa, lo cual afecta el nivel de especialización. Por eso uno de los grandes objetivos que se espera alcanzar con la nueva ley es la ampliación de la planta de personal. Asimismo, se considera el fin del Consejo Superior de Seguridad Nacional (Consusena), organismo encargado de asesorar al presidente, y el reemplazo de las cinco subsecretarías que actualmente integran el Ministerio por dos nuevas: la Subsecretaría de Defensa que se encargaría de las tareas de asesoría y la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas que gestionaría los procesos administrativos del personal y las compras militares (Higuera, 2008).

La ley también prevé la reestructuración del Estado Mayor, que pasaría a llamarse Estado Mayor Conjunto, y la creación de la figura del «conductor estratégico», un general de cuatro estrellas que asumiría el mando de este nuevo Estado Mayor. Esta figura, que duraría en su cargo cuatro años, se incorporaría a la Junta de Comandantes en Jefe. En tiempos de paz tendría la responsabilidad de conducir las operaciones conjuntas de las Fuerzas Armadas mientras que, en tiempos de guerra, se encargaría de guiar las operaciones militares (González, 2007).

Cabe destacar que en la legislatura diciembre 2008-enero 2009 se hicieron presentes objeciones a la figura del conductor estratégico y al nombramiento de la planta por parte de la Presidencia de la República.

Además, la nueva Ley Orgánica del Ministerio de Defensa no es la única iniciativa que apunta a modificar la política de defensa. Otras leyes y normas, que ya han sido sometidas al Congreso o lo serán

en el próximo tiempo, apuntan a temas igualmente importantes:

1. *Operaciones de paz*. La normativa que fue promulgada en noviembre de 2008 busca generar doctrina frente a los requerimientos de cooperación internacional, que son cada vez mayores, sobre todo como respuesta a quienes defienden una visión más tradicional del papel de las Fuerzas Armadas y reclaman que sus tareas se limiten a la defensa del territorio nacional.

Es que Chile ha asumido una posición activa en las operaciones de paz lideradas por la ONU con base en la idea de que la seguridad internacional es un bien público global y que para mejorarla hay que incrementar la cooperación. La participación chilena en las misiones de paz ha tenido tres etapas. Inicialmente se realizó mediante la designación de observadores y oficiales de enlace militar. A partir de 1993 el país comenzó a aportar contingentes militares mayores. Hoy las fuerzas armadas participan en unidades conjuntas y combinadas, como en Chipre y Haití, a través de un pelotón conformado junto con tropas de Argentina y una compañía de ingenieros chileno-ecuatoriana. Pero fue la participación chilena en la misión en Haití la que generó el mayor debate respecto a la conveniencia de involucrarse en estas operaciones. Para el gobierno de Michelle Bachelet la iniciativa es fundamental al ser considerada una respuesta propia a una crisis regional. No obstante, como ya se planteó, algunos sectores ven con desconfianza la presencia chilena en el extranjero con el argumento de que será difícil lograr la estabilización del país.

La nueva ley sobre operaciones de paz incorpora las propuestas de una Comisión Especial del Congreso, conformada tanto por parlamentarios oficialistas como de la oposición y considera, entre otros temas, las condiciones en que puede autorizarse la salida de tropas, el modo en que se desarrolla este proceso, el tiempo de permanencia máxima en el exterior (se fija un máximo de seis años, pero con evaluaciones cada dos) y la creación de una comisión de análisis nombrada por decreto por el presidente, que se encargará de asesorar a los Ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores. Finalmente propone que, al finalizar la participación en una operación de paz, el presidente proporcione una evaluación ante el Congreso con los logros de esta iniciativa y las dificultades encontradas (*Diario Oficial*, 13 de diciembre de 2008).

La generación de esta ley, con participación de distintos sectores políticos, es una señal importante, pues implicó un debate en torno al papel

de las fuerzas en el nuevo contexto nacional y regional, superando el marco restrictivo que se impuso en el pasado y centraba su accionar en la defensa del territorio nacional.

2. *Tropa profesional*. El proyecto permite que quienes hayan realizado el servicio militar puedan ser contratados para servir hasta otros cinco años con un sueldo promedio de 500 dólares⁶. Esta iniciativa ya ha sido puesta en marcha exitosamente por el ejército, el cual cuenta con un programa especial de 2.800 soldados profesionales. La idea es darle un marco formal al programa y alcanzar 5.000 soldados profesionales en 2010, con el objetivo de avanzar decididamente en la constitución de Fuerzas Armadas completamente profesionales y voluntarias.

En 2007, por primera vez en la historia de Chile, el servicio militar fue totalmente voluntario. El nuevo sistema había comenzado en abril de 2006 estableciendo la voluntariedad en principio, pero de no satisfacerse los requerimientos de conscriptos, se completarían los cupos con jóvenes no voluntarios elegidos por sorteo. Asimismo se establecieron una serie de beneficios y garantías para quienes quisieran ingresar al servicio y se incrementó la asignación monetaria de los voluntarios⁷.

El avance en esta área es central en el marco del proyecto de modernización y profesionalidad de las fuerzas. Esta ley fue promulgada en conjunto con la de Operaciones de Paz.

3. *Justicia militar*. La propuesta elaborada por el gobierno busca limitar la jurisdicción de la justicia militar, restringiéndola a quienes hayan faltado gravemente a sus deberes. Se prevé también eliminar la pena de muerte, cambiándola por presidio militar perpetuo calificado. Esto es particularmente significativo, pues en Chile durante el año 2001 se derogó la pena de muerte en el ámbito de la justicia ordinaria y la justicia militar debe estar en consonancia con los procesos de reestructuración que se desarrollan a nivel nacional.

4. *Ley Reservada del Cobre*. Sancionada en 1958, en circunstancias muy distintas a las actuales, la ley determina que el 10% de las ganancias obtenidas por la venta del cobre, el principal producto de exportación del país, debe destinarse exclusivamente a la adquisición de armamento⁸. La ley ha sido criticada dentro y fuera del país. Las críticas internas se centran en la falta de transparencia que supone esta normativa que no tiene techo⁹. A diferencia de otras partidas presupuestarias, los recursos se consideran activos de las Fuerzas Armadas y no están sujetos

al control del Congreso, pues se registran en una contabilidad secreta. Aunque luego de 2002 se flexibilizó parcialmente la ley, la situación no cambió sustancialmente, lo que genera críticas externas. En efecto, en la región se cuestiona que el alto precio alcanzado por el cobre en los últimos años le ha permitido a Chile realizar grandes adquisiciones militares que estarían generando un desequilibrio militar en Sudamérica.

La política de adquisiciones desarrollada por el gobierno chileno responde según informaciones oficiales a una estrategia de renovación de material obsoleto con el objetivo de mantener la capacidad disuasiva. En la práctica se ha diseñado un plan de adquisición definido según necesidades y prioridades, a partir del cual las fuerzas proponen el material a adquirir y se adopta la decisión final entre el Ministerio de Defensa, las fuerzas armadas y otros estamentos del Estado.

Según cálculos de Resdal, el gasto en armamento de Chile supera el 3% de su PIB, mientras que el promedio regional sería de 1,4% (Atlas comparativo de la defensa, 2007). En los últimos años Chile ha adquirido 3 batallones Leopard, vehículos blindados APC y AIFV (entre ellos unos 120 vehículos de combate de infantería alemanes tipo «Marder»), cerca de 200 Hummer para exploración, dos fragatas holandesas clase M, dos fragatas holandesas clase L, tres fragatas inglesas tipo 23, dos submarinos Scopene, 10 aviones F-16 nuevos, 18 aviones F-16 holandeses usados, misiles Harpoon y la mecanización de las unidades de ingenieros de combate¹⁰.

En el libro blanco de la defensa de 2002 se fundamentaba la necesidad de renovar el armamento mediante nuevas adquisiciones, pues se argumentaba que se estaba operando con material al borde de su vida útil. Sin embargo, la compra de nuevas armas y el hecho de que se financien con los recursos provenientes de la Ley del Cobre generan cuestionamientos tanto dentro como fuera del país, ya que parte de este material, como en el caso de los Leopard, estaría por sobre las reales capacidades que tienen las fuerzas para operarlos y mantenerlos.

El debate sobre este tema es sin duda uno de los que reviste mayor complejidad en el ámbito de la defensa, pues existen discrepancias entre los distintos actores de la vida política respecto a la factibilidad de generar un mecanismo que reemplace esta ley, frente a los beneficios que supone el alto precio alcanzado por el cobre en los últimos años. Estas diferencias han motivado que se postergue el tratamiento de esta temática.

5. *El Libro de Defensa del bicentenario*. Esta es una de las principales iniciativas del actual Ministerio de Defensa chileno. Durante el año 2008 se iniciaron los trabajos del tercer Libro de Defensa chileno que debiera publicarse 2010 para el bicentenario nacional. Al análisis de los principales conceptos, variables y amenazas, se espera que se incorpore un estudio prospectivo que sitúe al país a diez años plazo.

CONCLUSIONES

Chile enfrenta de forma permanente el desafío de insertarse efectivamente a nivel regional sin identificarse excesivamente con alguna de las principales líneas en que estaría actualmente dividida Latinoamérica. Esto no siempre lo realiza de manera exitosa porque, a pesar de la labor que se está desarrollando en iniciativas como la Minustah, persiste la idea de un Chile aislado del escenario regional, de un país que es el mejor alumno pero no el mejor compañero.

A esto contribuye la difícil vinculación del país con sus vecinos del norte, Bolivia y Perú. La relación con estas naciones está condicionada por la herencia de la Guerra del Pacífico, que tuvo lugar hace más de un siglo, y permanentemente surgen nuevos focos de conflicto que no permiten avanzar en la generación de vínculos más constructivos. Como consecuencia de la persistencia de estas discrepancias históricas, las hipótesis de conflicto para Chile siguen situándose en el ámbito vecinal, aunque actualmente la posibilidad de un conflicto armado se constata como lejana.

Para hacer frente al escenario regional, vecinal y a las dificultades que existen aún para la administración civil de la defensa, Chile ha promovido una serie de iniciativas hacia el exterior y el interior. En el primer aspecto se han enfatizado instancias de cooperación bajo el seno de la ONU -como las operaciones de paz- y otras que se insertan en la perspectiva bilateral, como los ejercicios conjuntos con Argentina.

En el ámbito interno se ha promovido una intensa agenda legislativa para hacer modificaciones sustanciales en ámbitos como la organización del Ministerio de Defensa, la justicia militar, las operaciones de paz y la ley del cobre, que entrega financiamiento para las adquisiciones militares.

No obstante la tarea no es fácil. El actual gobierno termina su período en marzo de 2010 y aún no se ha alcanzado consenso sobre temas como el financia-

miento para las adquisiciones y algunos puntos de la Ley Orgánica del Ministerio. En este marco, el 2009 sería un año crucial para la actual administración.

BIBLIOGRAFÍA

Ley 20.297 publicada en el *Diario Oficial*, 13 de diciembre de 2008.

Atlas Comparativo de la defensa (2007). Resdal, Buenos Aires.

González, Patricio. *El Mercurio*, 26 de diciembre de 2007.

Higuera, José. "Avanza modernización del ministerio de defensa chileno". *Enfoque Estratégico*, 20 de agosto de 2008: www.enfoque-estrategico.com

Rodríguez Cuadros, Manuel (2007). *Delimitación marítima con equidad. El caso de Perú y Chile*. Peisa, Lima.

Walker, Ignacio (ex Canciller). Entrevista en: www.clarin.com/diario/2005/07/02/elpais/p-01901.htm.

NOTAS

- 1 Este mecanismo está conformado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay.
- 2 Firmada en Ushuaia, Argentina, 24 de julio de 1998.
- 3 Perú presentó el 16 de enero de 2008 ante La Haya una demanda para pedir la demarcación de los límites marítimos con Chile, bajo el argumento de que no existen acuerdos específicos sobre la materia, mientras la posición chilena es que sí están definidos los límites en distintos acuerdos suscritos con anterioridad.
- 4 Ver declaraciones del Canciller peruano, José Antonio García Belaúnde, del 12 de julio de 2008: "Compra de armamentos chilena preocupa", en diversos medios nacionales.
- 5 Para entender los desafíos actuales en el ámbito de la defensa, ver discurso del ex ministro de defensa José Goñi: "La agenda de la política de defensa de Chile", Quito, 7 de septiembre de 2007: www.defensa.cl.
- 6 Al respecto ver en www.defensa.cl el subtítulo Agenda Legislativa.
- 7 Al respecto ver web de la Dirección de Movilización Nacional www.dgmn.cl.
- 8 La ley reservada del cobre, número 13.196, fue generada en octubre de 1958 y fue modificada en 1976 por el decreto de ley 1.530, que varió el porcentaje de fondos destinados a adquisiciones de 15 a 10%.
- 9 En su memoria del año 2007, Codelco, empresa nacional del Cobre considera dentro del ítem ley 13.196 y otros gastos pagados 1.578.042 millones de dólares.
- 10 Recuento a partir de datos publicados en la prensa.

UN BALANCE DE LA SEGURIDAD COLOMBIANA EN EL 2008: GRANDES AVANCES ENSOMBRECIDOS

FRÉDÉRIC MASSÉ

RESUMEN EJECUTIVO

El año 2008 fue, sin duda, un año de grandes avances para las fuerzas militares colombianas. No sólo lograron dar de baja a un miembro del Secretariado de las FARC, por primera vez en su historia, sino que se produjeron muchas desertiones, capturas y bajas en sus filas. Sin embargo, fue también el año en que Colombia vivió una de sus peores crisis diplomáticas a raíz del ataque al campamento de Raúl Reyes en territorio ecuatoriano, provocando la muerte de quien era considerado como el segundo al mando de las FARC, la ruptura de las relaciones diplomáticas entre Bogotá y Quito, y una grave tensión en la región. Aunque golpeadas y en repliegue, las FARC tampoco dejaron de combatir. Las bandas criminales emergentes siguieron su expansión y sus guerras fratricidas para el control del narcotráfico, y la revelación de ejecuciones sumarias (los «falsos positivos») por parte de las Fuerzas Armadas colombianas ensombrecieron el balance de la administración Uribe en materia de seguridad.

* * *

1. SEGURIDAD INTERNA

En 2008 las Fuerzas Armadas colombianas siguieron su modernización e intensificaron las acciones conjuntas en contra de los actores armados ilegales. Gracias a una mejor coordinación entre sus ramas, una mejora en su arsenal bélico, un despliegue de las fuerzas de tareas Conjunta y Omega –grupos

élites de operaciones especiales con capacidad de permanecer en la selva durante varias semanas– y un salto cualitativo en materia de inteligencia con el apoyo de los gobiernos estadounidense, israelí y británico, las autoridades colombianas lograron dar golpes contundentes contra las FARC. En el segundo semestre de 2007 dos figuras importantes de la organización –el ‘Negro Acacio’, el primero de

septiembre, y Martín Caballero, el 25 de octubre—habían caído en combate (*Semana*, 1° de marzo de 2008). En 2008 la continuación del Plan Consolidación y la ampliación de la política de recompensas dieron aun más frutos. Se produjeron más desertiones, más capturas, más bajas y más liberaciones de secuestrados. Si 2008 fue sin duda alguna un año de grandes avances para las fuerzas militares colombianas, el escándalo de los «falsos positivos» oscureció el balance. La expansión de las bandas criminales emergentes también vino a matizar los alcances del gobierno colombiano en materia de seguridad democrática.

1.1 LAS FARC

2008 fue el peor año de su historia para las FARC. Según las autoridades colombianas, las bajas guerrilleras no sólo fueron de más de mil combatientes, una cifra relevante si uno se le suman las desmovilizaciones individuales o colectivas (casi 3.000 en 2008), sino que por primera vez en cuarenta años su secretariado y estado mayor fueron golpeados duramente, y se produjeron fugas, desertiones y traiciones importantes, las cuales incluyen a combatientes con más de quince años de antigüedad en sus filas (www.mindefensa.gov.co, 17 de diciembre de 2008).

Los avances alcanzados en 2007 fueron confirmados. En febrero de 2008 fue capturado Martín Sombra, miembro del estado mayor de las FARC, cercano a Manuel Marulanda, quien tuvo a cargo la custodia de importantes secuestrados como los tres norteamericanos y la colombo-francesa Ingrid Betancourt (*El Tiempo*, 26 de febrero de 2008).

Sin embargo, el golpe más duro contra la dirigencia de las FARC se produjo poco tiempo después cuando las Fuerzas Armadas colombianas bombardearon el campamento de Raúl Reyes en territorio ecuatoriano el 1° de marzo. Por primera vez en la historia de las FARC uno de los siete miembros de su secretariado caía bajo el fuego de las Fuerzas Armadas colombianas. La muerte de Raúl Reyes mandó al mundo un mensaje contundente sobre el fin de la invisibilidad de los miembros del secretariado de ese grupo ilegal armado y permitió recuperar mucha información valiosa sobre sus redes internacionales. La imagen de unas FARC vulnerables se propagó aun más cuando, pocos días después, cayó otro miembro del secretariado, Iván Ríos, traicionado por su propia escolta, quien bajo presión de las fuerzas militares y

atraído por la política de recompensas del gobierno, ejecutó a su jefe y se entregó, llevando a las autoridades la mano de este último como prueba de su muerte (*Semana*, 7 de marzo de 2008). Otro resultado importante de la política de desertión del gobierno fue la rendición de la emblemática Nelly Avila, alias 'Karina', el 18 de mayo, quien durante años había sembrado terror en el suroeste y oriente antioqueño, así como en zonas del Chocó y Caldas (*El Tiempo*, 23 de mayo de 2008). Mientras en menos de tres meses dos miembros del secretariado habían caído, algunas figuras importantes habían desertado y otras habían sido capturadas. El 26 de mayo el mundo se enteró de la muerte «natural» del líder histórico y mito fundacional de esta guerrilla, Manuel Marulanda, alias 'Tirofijo', a través de un video en el cual aparecía Timotchenko, otro miembro del secretariado, anunciando que la muerte de Marulanda había ocurrido dos meses antes, el 26 de marzo de 2008 (*Semana*, 26 de mayo de 2008).

El resultado más espectacular se produjo, sin embargo, el 2 de julio con la operación Jaque que, sin un sólo tiro, llevó a la liberación de once miembros de la policía y del ejército, de tres norteamericanos secuestrados y de Ingrid Betancourt. La operación fue casi perfecta. Oficiales de inteligencia colombiana lograron infiltrar a las FARC y engañarlas para que aceptaran entregar a los secuestrados a una falsa misión humanitaria. Con esta operación las FARC perdieron a su botín más importante. Aunque el éxito fue total, se cuestionaron los métodos utilizados (*El Espectador*, 14 de julio de 2008). No está claro si este éxito fue también el resultado de la corrupción de algunos de los mandos medios de las FARC. Además, el uso del emblema de la Cruz Roja Internacional por parte de algunos oficiales de inteligencia disfrazados de miembros de una misión humanitaria, generó malestar y protestas por parte de la organización internacional, a pesar de las disculpas ofrecidas por el gobierno colombiano.

La fuga de uno de los cuatro últimos secuestrados «políticos», el ex congresista Luis Oscar Lizcano, el 26 de octubre de 2008 en compañía de alias 'Isaza'—el guerrillero encargado de vigilarlo— fue otro golpe duro para las FARC, que bajo intensa presión militar se dieron cuenta una vez más del costo no sólo político sino también estratégico de tener secuestrados (*Semana*, 27 de octubre de 2008).

En el segundo semestre de 2008 el fortalecimiento de las capacidades de las Fuerzas Armadas colombianas

en materia de inteligencia produjo otros golpes importantes –aunque menos mediatizados– en contra de las FARC. El primero fue la captura en Tolima, en el mes de septiembre, de José Márvel Zamora alias ‘Chucho’, integrante del bloque oriental y uno de los hombres más cercanos al ‘Mono Jojoy’, jefe del bloque oriental y miembro del secretariado (*Semana*, 29 de octubre de 2008). El otro tuvo lugar el mismo mes en La Macarena (Meta), donde tropas de la fuerza de tarea Omega incursionaron por cielo y tierra en el campamento de ‘Felipe Rincón’, miembro del estado mayor del bloque oriental y uno de los principales ideólogos de las FARC, quien murió en esta operación (ídem).

1.2 PLAN RENACER

Como respuesta a la investida militar las FARC empezaron a reacomodarse durante la segunda mitad de 2007. Sin embargo, después de los golpes de 2008, iniciaron la ejecución de una nueva estrategia denominada Plan Renacer dada a conocer el 16 de agosto de 2008 por Alfonso Cano, quien reemplazó a Manuel Marulanda a la cabeza de esta organización después de su muerte (www.semana.com, 11 de febrero de 2009; *El Espectador*, 17 de febrero de 2009).

Durante el segundo semestre de 2008 las FARC decidieron concentrar sus acciones en el suroccidente del país, tanto en las ciudades de Cali y Buenaventura como en los corredores estratégicos que atraviesan Nariño, Cauca y Valle. En otros departamentos, como en Caquetá, las FARC volvieron a fortalecerse y se ha señalado que la columna Teófilo Forero –grupo élite que operaba en el centro del país– se replegó para retomar fuerzas (*El Tiempo*, 15 de febrero de 2009). Al mismo tiempo, las FARC también empezaron a reforzar sus bloques y frentes más débiles como el Caribe o el José María Córdoba, del asesinato Iván Ríos, con fuerzas e ingresos de sus bloques menos golpeados como el Bloque Sur (ídem). En regiones como Sumapaz, de donde habían sido sacados también, se han señalado denuncias de amenazas y extorsiones indicando que las FARC estarían intentando recuperar terreno en este eje estratégico entre el centro y sur de país, donde el ejército consolidó su presencia entre 2002 y 2004. La nueva estrategia incluye la reducción de las estructuras de combate, el uso de explosivos en emboscadas y la siembra de minas antipersona como elemento táctico de combate (*El Espectador*, 27 de septiembre de 2008).

A pesar de que las FARC han perdido gran parte de su estructura de mando y control, Alfonso Cano ha buscado mantener la cohesión interna de la organización, en especial con el bloque oriental liderado por el ‘Mono Jojoy’. Por un lado, la presión en el suroccidente del país busca desviar la atención de las fuerzas militares que han centrado sus operaciones en los departamentos de Meta y Guaviare. Asimismo, la puesta en marcha de los operativos para liberar a los secuestrados políticos a finales de 2008 muestra que existe aún cierto nivel de coordinación entre los diferentes bloques.

En 2008 las FARC también reforzaron el reclutamiento de afrodescendientes e indígenas. El gobierno denunció que las marchas indígenas de octubre y noviembre en Cauca y Valle habían sido infiltradas por personajes de la guerrilla, lo que las organizaciones indígenas negaron y denunciaron como un intento de deslegitimar sus peticiones (*El Espectador*, 14 de octubre de 2008). Lo cierto es que en documentos incautados a esa guerrilla, el Ejército encontró varias comunicaciones de Alfonso Cano ordenando a sus frentes en Putumayo, Nariño, Cauca, Valle, Tolima y Huila “recuperar el territorio indígena y hacer un llamado para que se solidaricen y respalden la causa de las FARC-EP y entren a fortalecer las estructuras armadas” (*El Tiempo*, 18 de febrero de 2009).

Con el objetivo de mostrarle a la comunidad nacional y a la internacional que todavía están vivas, las FARC también aumentaron las acciones de terrorismo urbano en el transcurso del segundo semestre de 2008. El primero de septiembre un carro bomba destruyó el Palacio de Justicia de la ciudad de Cali causando la muerte de cuatro personas. Entre agosto y diciembre varios atentados con explosivos fueron también cometidos en Bogotá, Buenaventura, Ipiales y Neiva, supuestamente por miembros de las milicias urbanas de las FARC apoyadas por el PC3 –Partido comunista colombiano clandestino– creado en los años noventa por Alfonso Cano, quien reiteró en su presentación del Plan Renacer su voluntad de fortalecer y apoyarse en esta organización (*Semana*, 1 de septiembre de 2008; www.semana.com, 11 de diciembre de 2008).

Durante el año 2008 las FARC siguieron beneficiándose del tráfico ilegal de armas. En una carta de ‘Tirofijo’ de marzo de 2008 se habla de la compra vía Panamá y de ofrecimientos de materiales de Daniel Ortega [2007-], presidente de Nicaragua. En otro correo más reciente las FARC revelan disponer de seis

millones de dólares de los «fondos» del secretariado para adquirir material de guerra y comunicaciones, especialmente potentes radios que serán difíciles de monitorear (*El Tiempo*, 15 de Febrero de 2009).

1.3 LAS BANDAS CRIMINALES EMERGENTES

En 2008 aumentó la presencia de las denominadas bandas criminales emergentes en buena parte del territorio colombiano. Según la Corporación Nuevo Arco Iris pasaron de estar en 115 municipios a 246, y de 3.000 a más de 8.000 hombres, con el fin de controlar corredores estratégicos –la mayoría antiguos dominios de las AUC– esenciales para las economías ilícitas (Corporación Nuevo Arco Iris, junio de 2008). Según la misión de apoyo de la OEA al proceso de paz con los paramilitares (MAPP/OEA), en 2008 las bandas emergentes lograron consolidar un corredor de narcotráfico que va de Urabá hacia la frontera con Venezuela (MAPP/OEA, 9 de febrero de 2009). Muchos jóvenes fueron reclutados allí (Urabá Antioqueño, Cesar, Magdalena, Córdoba) así como en barrios marginales de Medellín (MAPP/OEA, 25 de junio de 2008). La misión también denunció que las bandas estaban asesinando a desmovilizados de las AUC por negarse a retomar las armas. Según cifras de la Alta Consejería para la Reintegración, más de 1.600 desmovilizados perdieron la vida de 2004 a julio de 2008, la mayoría asesinados o dados de baja en departamentos donde hay presencia de nuevos grupos como Antioquia, Córdoba, Valle del Cauca y Cesar (MAPP/OEA, 9 de febrero de 2009).

Grupos denominados Águilas Negras se han asentado sobre todo en el norte del país (Norte de Santander, Sur del Cesar, Magdalena, Sur de Bolívar) (*Semana*, 26 de noviembre de 2008). A pesar de que las Águilas Negras no operan de manera coordinada a nivel nacional, otros grupos, utilizando el mismo nombre, se han expandido hacia el centro y suroccidente, llegando inclusive a departamentos fronterizos con Ecuador como Nariño y Putumayo. Otras bandas, como los grupos disidentes de las AUC de Daniel Rendón Herrera alias ‘Don Mario’, y de Pedro Guerrero Castillo alias ‘Cuchillo’, que se habían marginalizado del proceso de Ralito, también se han fortalecido en buena parte del territorio colombiano en el Urabá Antioqueño (expandiéndose hacia la Costa Atlántica), Meta, Vichada y Guaviare respectivamente. Estos grupos se han beneficiado del vacío generado por la extradición de los principales jefes paramilitares a los EE.UU., especialmente de ‘Don

Berna’, ‘Macaco’ y ‘Cuco Vanoy’, sus principales rivales, así como de las guerras internas entre redes y carteles de narcotraficantes cuyos jefes han sido arrestados, como por ejemplo ‘Don Diego’, o han sido asesinados, como el ex jefe del cartel del Norte del Valle, Wilber Varela, alias ‘Jabón’, asesinado en Venezuela en enero de 2008 (Comisión Colombiana de Juristas Boletín N° 9, 3 de septiembre de 2008; *Semana*, 6 de noviembre de 2008).

A diferencia de sus antecesores, muchos de estos nuevos grupos han buscado establecer pactos de no agresión tanto tácitos como explícitos, a fin de repartirse las ganancias de las economías ilícitas con las FARC y el ELN. En Cauca y Nariño el grupo de los Rastrojos se alió con una facción del ELN para patrullar conjuntamente y controlar territorio. Así, en Samaniego (Nariño) existe una alianza en contra del Frente 29 y de la columna móvil Mariscal Sucre de las FARC. En Meta y Guaviare las FARC le venden insumos para la producción de cocaína a bandas como los Zarcos, ligadas a las estructuras de alias ‘Cuchillo’. Algo similar ocurre donde grupos de traficantes como los Boyados y los Pepes le compran a las FARC y al EPL la base y la pasta de coca para luego procesarla en zonas de control de las Águilas Negras. Asimismo han llegado a acuerdos para que los campesinos puedan venderle insumos para la producción de alcaloides tanto a las FARC como a Don Mario en el Bajo Cauca.

A pesar de que, según cifras del gobierno (Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH), las masacres y los homicidios selectivos han disminuido en zonas de antiguo control de las AUC, instituciones como el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) o la MAPP/OEA reportaron un incremento en otros tipos de violencia por parte de estos grupos tales como las amenazas (*Noche y niebla, banco de datos de violencia política*, N° 37). Asimismo, los enfrentamientos por el control territorial, especialmente en zonas periféricas urbanas, han llevado a un incremento en las tasas de criminalidad en ciudades como Medellín, Pereira, Barancabermeja o Tumaco (ídem).

A pesar de que en el año 2008 se incrementaron los operativos contra estos grupos, la respuesta del gobierno ha sido insuficiente. Aunque se han desarticulado estructuras como el Bloque Cacique Pipintá en Caldas y Risaralda, y se ha reducido el accionar de grupos como Nueva Generación en Nariño, la capacidad de las estructuras de ‘Don Mario’ y ‘Cu-

chillo', entre otros, sigue en aumento (MAPP/OEA, 25 de junio de 2008). Las cabezas visibles son cada vez más difíciles de identificar, haciendo su captura más complicada. En agosto de 2008 el gobierno anunció la creación de cinco bloques élite para la lucha contra estos grupos en cada región del país (*El Tiempo*, 28 de julio de 2008). Hasta la fecha estos nuevos grupos no han entrado a operar y estructuras antiguas, como el bloque de búsqueda contra las Águilas Negras en Norte de Santander, han perdido la iniciativa que los caracterizó en 2007.

1.4 LOS FALSOS POSITIVOS

Mientras que las fuerzas militares celebraban sus más importantes victorias militares contra las FARC, el escándalo de los «falsos positivos» propició un golpe duro a la legitimidad del ejército. A finales de septiembre de 2008 los cuerpos de cinco jóvenes originarios de Soacha, en las afueras de Bogotá, fueron descubiertos en una fosa común del Norte de Santander a más de quinientos kilómetros de la capital y reportados como caídos en combate. Aunque organismos internacionales habían advertido sobre la existencia de tales prácticas desde hace tres o cuatro años, la revelación del asesinato extrajudicial de esos jóvenes por parte de las Fuerzas Armadas colombianas levantó una lluvia de condenas, críticas y dudas en cuanto a las prácticas del Ejército y al respecto de los derechos humanos. Rápidamente, las investigaciones preliminares revelaron que no eran casos aislados y se empezó a hablar de centenas de casos similares. Frente a tal magnitud el gobierno destituyó 27 militares, entre ellos tres generales y cuatro coroneles, por haber orquestado estas prácticas y por no haber tomado medidas apropiadas para prevenirlas (*El Espectador*, 29 de octubre de 2008). Cinco días después el escándalo obligó también al entonces comandante del Ejército, Mario Montoya, a renunciar a su cargo (*El Espectador*, 4 de noviembre de 2008). Al final de 2008 la Fiscalía estaba investigando a unos 700 casos y a más de 2.500 militares (*Semana*, 13 de diciembre de 2008).

2. SEGURIDAD REGIONAL

2.1 LAS TENSIONES CON LOS VECINOS

El 1° de marzo fuerzas militares y efectivos de la policía de Colombia incursionaron en territorio ecuatoriano después de bombardear un campamento

ilegal de Luis Edgar Devia Silva, más conocido como Raúl Reyes (el número dos de las FARC) ubicado en la provincia de Sucumbíos. El ataque, llevado a cabo sin el consentimiento expreso de Quito, no sólo produjo la ruptura de las relaciones diplomáticas entre Colombia y Ecuador, sino que también extendió la crisis hacia otros países de la región. Además de Raúl Reyes, el bombardeo provocó la muerte de veinte guerrilleros, cuatro mexicanos y un ecuatoriano. Un día después el Presidente Hugo Chávez [1999-] advirtió que una acción similar en territorio venezolano sería percibida como una declaración de guerra contra Venezuela, ordenando además el retiro inmediato de su personal diplomático en Colombia, así como el envío de diez batallones de las Fuerzas Armadas venezolanas a la frontera con Colombia (aunque este envío nunca se llevó a cabo en su totalidad) (*Semana*, 7 de marzo de 2008).

El 5 de marzo el Consejo permanente de la OEA, en reunión extraordinaria, adoptó una resolución considerando que “el hecho ocurrido constituye una violación de la soberanía y de la integridad territorial del Ecuador y de los principios del derecho internacional” (Resolución CP/RES. 930 (1632/08) del 5 de marzo). El Consejo a su vez convocó una reunión de consulta de los ministros de relaciones exteriores para el mes de abril. Pese a su aprobación unánime, EE.UU. no estuvo de acuerdo con las disposiciones que rechazan la incursión de Colombia en Ecuador sin reconocer su derecho a la legítima defensa.

Dos días después, el 7 de marzo de 2008, el ataque acaparó la agenda de la XX Cumbre del Grupo de Río en Santo Domingo. En su declaración, los Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política del Grupo rechazaron “la violación a la integridad territorial de Ecuador” pero registraron también “el compromiso del presidente Álvaro Uribe en nombre de su país de que estos hechos no se repetirán en el futuro bajo ninguna circunstancia, en cumplimiento de lo que disponen los artículos 19 y 21 de la Carta de la OEA”¹.

El presidente Uribe asumió la responsabilidad política de haber violado la soberanía ecuatoriana pero la presentó como legítima por considerarla como una acción preventiva en contra del terrorismo internacional (*Semana*, 7 de marzo de 2008). Bogotá también reveló informaciones encontradas en los computadores de ‘Raúl Reyes’ que fueron recuperados tras el bombardeo, poniendo en evidencia la

magnitud de los nexos entre algunos funcionarios de países vecinos con las FARC y los tentáculos de la diplomacia insurgente en más de treinta países del mundo. Venezuela y Ecuador negaron la veracidad de la información pero Interpol certificó su autenticidad. Las revelaciones también llevaron al presidente Uribe a desautorizar cualquier contacto de los países vecinos con las FARC con respecto a un eventual intercambio humanitario (*El Tiempo*, 3 de marzo de 2008; *Semana*, 4 de enero de 2009).

A raíz de las acusaciones de benevolencia del gobierno ecuatoriano hacia las FARC, el presidente Rafael Correa [2007-] evocó la posibilidad de invitar a una fuerza multinacional de paz en la frontera de su país con Colombia. En un primer momento el gobierno Uribe no descartó la posibilidad, aunque advirtió que para que la idea se concretara, tendría que hacerse con total transparencia. La propuesta no prosperó. Sin embargo, a raíz de las tensiones se ha incrementado la vigilancia por parte del gobierno ecuatoriano, que ha combatido en varias ocasiones a las FARC en su territorio.

El 17 de marzo de 2008 los ministros de relaciones exteriores de la OEA emitieron una declaración de rechazo (pero no de condena) a la incursión, también con mención al “firme compromiso de los Estados de combatir las amenazas de la seguridad procedentes de la acción de grupos irregulares o de organizaciones criminales, en particular aquellas relacionadas con el narcotráfico” (OEA, 17 de marzo de 2008). La crisis parecía superada.

En julio de 2008 Venezuela y Colombia restablecieron sus relaciones diplomáticas y comerciales. Sin embargo, el presidente Hugo Chávez no pudo convencer a su homólogo ecuatoriano de hacer lo mismo. En el transcurso de 2008 varias misiones (Centro Carter y OEA, entre otros) intentaron acercar a ambos países, pero el presidente Correa siguió desconfiando del presidente Uribe y las relaciones diplomáticas entre ambos países no pudieron restablecerse. Esfuerzos paralelos por parte de organizaciones de la sociedad civil y de la academia por acercarlos no fueron suficientes para impulsar un cambio de posición de ambas partes.

A raíz del ataque al campamento de ‘Raúl Reyes’, Nicaragua también rompió sus relaciones diplomáticas con Colombia en solidaridad con Ecuador, el 6 de marzo. Las tensiones se agravaron cuando Managua ayudó a la estudiante mexicana Lucía Morett

y las colombianas Doris Bohórquez y Martha Pérez, sobrevivientes del bombardeo contra el campamento de ‘Raúl Reyes’, a refugiarse en Nicaragua (*Semana*, 16 de mayo de 2008).

Nuevas tensiones se produjeron en julio de 2008 cuando el gobierno colombiano envió una nota de protesta a Managua desautorizando al presidente Ortega después de que las FARC lo solicitaron para que sirviera de interlocutor en la búsqueda de la paz. El gobierno colombiano “no autoriza ni avala gestión alguna del Presidente Ortega. (...) Cualquier actividad que se desarrolle en tal sentido tiene que contar con la aprobación del Gobierno de Colombia”, advirtió el nuevo ministro de Relaciones Exteriores, Jaime Bermúdez (*El Espectador*, 18 de julio de 2008).

2.2 BANDAS CRIMINALES EN LAS FRONTERAS

Durante el año 2008 Caracas y Quito también denunciaron que grupos paramilitares colombianos operaban en sus territorios (*El Espectador*, 12 de noviembre de 2008). El 5 de noviembre de 2008 presuntos miembros del grupo colombiano ‘Águilas Negras’ irrumpieron en una discoteca en el pueblo ecuatoriano de Borbón en la provincia de Esmeraldas, fronteriza con Colombia, y asesinaron a un hombre de 38 años. Además, a finales de mayo, Quito había denunciado el secuestro de tres colombianos acusados de vínculos con las FARC en el poblado de San Martín. Sin embargo, los hechos de Borbón transcurrieron bajo circunstancias distintas: el hecho ocurrió lejos de la frontera colombiana (a unos cincuenta kilómetros), la incursión se dio a plena luz del día y la denuncia era más precisa. Aunque la presencia de las ‘Águilas Negras’ en la región no ha sido confirmada, los indicios de su nuevo accionar preocupan tanto las autoridades ecuatorianas como colombianas (ídem).

En Venezuela, aunque las denuncias de la presencia de grupos paramilitares vienen de tiempo atrás, también se reportó en 2008 la utilización por parte de las ‘Águilas Negras’ de los estados fronterizos de Zulia y Táchira como base de sus operaciones. Según las autoridades venezolanas varios dirigentes campesinos y militantes chavistas han sido asesinados por parte del ‘Frente Urbano 40’ –segundo nombre con el que firman las ‘Águilas Negras’ en Venezuela– y algunos de sus jefes han sido capturados (YVKE Radio Mundial, 6 de noviembre de 2008). En Norte de Santander se identificaron vínculos entre grupos de

paramilitares y miembros corruptos de la Guardia Nacional para el tráfico de insumos, contrabando y estupefacientes.

2.3 ESPECULACIONES SOBRE LA REUBICACIÓN DE LA BASE DE MANTA EN COLOMBIA

A raíz de la decisión del gobierno de Ecuador de no renovar el contrato de la base norteamericana ubicada en Manta en la costa pacífica ecuatoriana, cerca de la frontera con Colombia, se incrementaron los rumores, al final de 2008, sobre la posibilidad de trasladar esta base a la Guajira colombiana, próxima a la frontera con Venezuela. Las especulaciones generaron fuertes protestas del gobierno venezolano y fueron rápidamente desmentidas por las autoridades colombianas.

Por otro lado, según la prensa colombiana, se estaría negociando la posibilidad de “aumentar la cantidad de aviones de EE.UU. que se permiten en el país, así como autorizar diferentes tipos de aeronaves y equipos de inteligencia satelital y radares que no estaban permitidos en los convenios anteriores”, lo cual sugiere la ampliación del acuerdo de cooperación militar entre Bogotá y Washington con el fin de que algunas de las operaciones anteriormente asumidas desde Manta puedan ser realizadas en las bases militares existentes en Colombia (*El Tiempo*, 27 de febrero de 2009).

2.4 EL INGRESO DE COLOMBIA AL CONSEJO DE DEFENSA DE LA UNASUR

Después de una reunión con ‘Lula’ Da Silva [2003-], presidente de Brasil, y Alan García [2006-], presidente de Perú, Álvaro Uribe explicó que las preocupaciones que tenía su país acerca de la creación de un consejo regional de seguridad quedaron despejadas y anunció el ingreso de su país al Consejo de Defensa de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) el 19 de julio (*El Tiempo*, 20 de julio de 2008). En mayo, Colombia había sido el único de los doce representantes de la Unasur en oponerse a la creación de un consejo de defensa suramericano por tener “problemas graves de terrorismo y dificultades con pueblos hermanos que ojalá sean superadas” (*El Tiempo*, 22 de mayo de 2008). Sin embargo, el nuevo liderazgo del presidente Da Silva y la adopción de medidas dentro de la organización para combatir a los grupos al margen de la ley tranquilizaron al gobierno colombiano.

3. OTROS

3.1 EL ELN

En 2008, y con el proceso de diálogo iniciado en Cuba en un punto muerto, el ELN decidió adherir la posición de las FARC de no negociar con el gobierno del presidente Uribe. En comunicaciones de enero de 2008, los insurgentes solicitaron el reconocimiento del gobierno como fuerza beligerante, uno de los puntos en que Uribe se ha negado a ceder (*Revista Insurrección* N° 96 y 97, 28 de enero y 4 de febrero de 2008; *EL Tiempo*, 31 de enero 2008). Desde entonces, el gobierno ha dado por suspendido el proceso.

El ELN siguió con su estrategia de replegarse, esconderse, preservarse, evitando la confrontación armada con el ejército, como lo reflejó la fuerte disminución de sus acciones bélicas. Las Fuerzas Armadas han tratado de resquebrajar al mando militar del ELN con bajas importantes como la de ‘Timoleon’ y su mano derecha, ‘Silvio’, en Antioquia, la captura de alias ‘Pablito’ en Arauca al inicio de 2008 o la desmovilización del Ejército Revolucionario Guevarista, una disidencia del Ejército de Liberación Nacional que operaba en el municipio del Carmen de Atrato (Chocó) (MAPP/OEA, 25 de junio de 2008:4). Por su parte, el ELN mantuvo un bajo perfil en regiones donde sus estructuras son débiles, gracias también a cierto desinterés por parte de la fuerza pública. No obstante, ha seguido secuestrando y sembrando minas, manteniéndose vinculado también al narcotráfico.

El Comando Central (COCE) ha tenido dificultades para mantener cierta cohesión adentro de la organización. Según fuentes locales, el COCE ha enviado emisarios a zonas como Nariño donde sus estructuras se han fragmentado y algunos se han unido a grupos emergentes como los Rastrojos. Las luchas con frentes de las FARC en Arauca, Nariño y Cauca han minado su capacidad ofensiva, forzándolos a trabajar con otros grupos, incluyendo estructuras de las fuerzas militares.

3.2 LAS MINAS ANTIPERSONA

Durante el año 2008 Colombia fue el país con mayor número de víctimas de minas antipersona y municiones sin explotar en el mundo. Aunque el número se redujo un 20% en comparación con 2007, más de 500 soldados y 200 civiles fueron víctimas de estos artefactos. Como parte de su nueva estrategia

las FARC intensificaron la siembra de minas en los corredores estratégicos de tráfico de drogas y de armamento. Según el Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (Paicma) “existe una fuerte correlación geográfica entre la frecuencia de eventos que suponen la existencia de campos minados y la intensidad de la ofensiva militar del Estado colombiano” (Documento CONPES N° 3567, 16 de febrero de 2009:27).

A pesar del desminado llevado a cabo por las autoridades colombianas, el minado persiste en 22 de los 32 departamentos del país: once regiones (el Suroriente colombiano; el Catatumbo; las Selvas del Sararé-Eje Arauca, Boyacá, Casanare (Eje ABC); el Suroriente antioqueño; el Nudo de Paramillo; el Sur de Bolívar; los Montes de María; el Cañón de las Hermosas; la frontera con el Ecuador en Putumayo; la Sierra Nevada de Santa Marta y el Macizo colombiano) concentran el 80% del total de las víctimas. También se ha podido comprobar una correlación entre desplazados y presencia de minas. Así, “el primer quintil de los municipios con mayor número de desplazados en el país concentra el 76% de los eventos relacionados con minas antipersona y municiones sin explotar” (ídem:29)

3.4 LOS SECUESTROS

Según cifras de Fondelibertad, en 2008 el secuestro disminuyó en un 16% en comparación con 2007. Además ya no son las guerrillas las principales responsables del secuestro en Colombia, sino las bandas criminales emergentes y la delincuencia común (Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH:23). Varios factores explican esta reducción en los secuestros por parte de las guerrillas. Primero, las continuas ofensivas militares de la fuerza pública las empujaron hacia zonas inhóspitas y poco pobladas, limitando su capacidad de acción. Segundo, frente a la presión acentuada de las Fuerzas Armadas colombianas que han buscado rescatar a los rehenes por la vía militar, tener a secuestrados se convirtió en un verdadero lastre ante la necesidad de los guerrilleros de moverse constantemente. Finalmente, en 2008 centenares de miles de colombianos se movilizaron en contra del secuestro en multitudinarias marchas en Colombia y en través del mundo, elevando para estos grupos el costo político, tanto nacional como internacional, de seguir con estas prácticas.

3.4.1 LA LIBERACIÓN DE REHENES

Las FARC liberaron de manera unilateral, a comienzos de 2008, a varias de las personas que retenían secuestradas gracias a los esfuerzos de la Senadora colombiana Piedad Córdoba y de las autoridades venezolanas representadas por el ministro del Interior de la época, Ramón Rodríguez Chacín. El 10 de enero fueron liberadas Consuelo González de Perdomo y Clara Rojas, dos políticas que estuvieron cautivas durante seis años. Siguió cuatro políticos más el 27 de febrero: Gloria Polanco, Orlando Beltrán, Jorge Gechem y Luis Eladio Pérez.

A final del mes de marzo las autoridades francesas mandaron una misión de asistencia humanitaria a Colombia, preocupadas por los rumores sobre el rápido deterioro del estado de salud de Ingrid Betancourt. Sin embargo, pocos días después, las FARC emitieron un comunicado rechazando la misión y reiterando la necesidad de despejar los municipios de Florida y Pradera, Valle del Cauca, para negociar un canje humanitario (*El Tiempo*, 9 de abril de 2008). El gobierno abrió la puerta a la utilización de la Ley de Justicia y Paz como marco jurídico para un intercambio recíproco en el que las FARC entregarían secuestrados y el gobierno liberaría insurgentes presos, que luego serían acogidos por el gobierno francés.

A pesar de la operación Jaque, las FARC siguieron reivindicando un intercambio humanitario. En noviembre de 2008 la guerrilla respondió a una carta de intelectuales colombianos encabezados por Piedad Córdoba, quienes intentaban promover un diálogo informal para la liberación de los secuestrados. La iniciativa fue criticada por el presidente Uribe, pero el 19 de diciembre las FARC anunciaron la próxima liberación de seis rehenes, concretada en febrero de 2009. A pesar de los continuos llamados del presidente Uribe a las fuerzas militares para que rescataran a los rehenes, al fin de 2008 el gobierno propuso la suspensión de la pena de aquellos guerrilleros que ayuden a liberar secuestrados (*El Tiempo*, 3 de enero de 2009).

4. PERSPECTIVAS

A raíz de los golpes recibidos en 2008 muchos creen que ha llegado el «fin del fin» de las FARC. Sin embargo, aunque el repliegue es evidente, es difícil determinar qué tan disminuidas están. Más allá de la pérdida de apoyo interno a raíz de la marcha de

más de diez millones de colombianos el 4 de febrero de 2008 bajo el lema «No más FARC» (*Semana*, 4 de febrero de 2008), del rechazo internacional respecto al trato de los secuestrados y del distanciamiento con Venezuela, la cuestión es saber cómo ponerle fin a la guerra.

Mientras el gobierno, la mayoría de los militares y buena parte de la opinión pública creen que ya es hora de darles el golpe de gracia, otros señalan que las FARC no han dejado de combatir, y por lo tanto sería preferible que se les proponga algún tipo de negociación. Con la campaña presidencial como telón de fondo el tema será, sin duda, el centro del debate en 2009.

Por otro lado, si las autoridades colombianas no retoman la iniciativa frente a la consolidación de las bandas armadas al servicio del narcotráfico, la seguridad democrática podría deteriorarse rápidamente. Sólo en 2008 fueron capturados 257 ex AUC. Además, existen crecientes presiones sobre los desmovilizados por negarse a retomar las armas y de los 32.000 ex paramilitares oficialmente desmovilizados desde 2005, unos 7.000 siguen desconectados de los programas de reinserción (MAPP/OEA, CP/doc. 4365/09 corr. 1, 9 febrero 2009:3 y 6). Teniendo en cuenta el poder de atracción de los grupos armados ilegales (bandas criminales, pero también las FARC) sobre los jóvenes en zonas deprimidas, la retoma de control y/o la consolidación de la presencia del Estado colombiano a lo largo y ancho del país se puede ver comprometida.

4.1 EL FUTURO DE LA AYUDA NORTEAMERICANA

En 2009 Colombia seguirá contando con el firme apoyo de las autoridades norteamericanas. A pesar del cambio de administración y de la crisis económica el Congreso estadounidense ha decidido mantener virtualmente idéntica la ayuda a Colombia dentro del marco del Plan Colombia, al menos para el año 2009. Colombia recibirá unos 510 millones de dólares del Departamento de Estado, de los cuales unos 310 serán para el componente militar antinarcóticos y 200 para programas de corte social y desarrollo. Aunque se sumarán 110 millones que entregará el Pentágono para apoyar a las fuerzas militares y la policía (*El Tiempo*, 25 de febrero de 2009), se sigue avanzando en un mayor equilibrio entre la ayuda militar y la ayuda socioeconómica. Sin embargo, hay cada vez más presión, especialmente en sectores del Partido Demócrata para

que el Estado colombiano asuma la responsabilidad financiera de la lucha contra el narcotráfico.

4.2 LAS RELACIONES CON LOS VECINOS

A pesar de la aparente normalización de las relaciones diplomáticas entre Colombia y Venezuela, las tensiones permanecen entre Bogotá y Quito. Un año después del ataque al campamento de las FARC en territorio ecuatoriano, las relaciones diplomáticas entre ambos países siguen sin reanudarse. En 2008 Quito había pedido compensaciones por la operación militar en su territorio, pero Bogotá sigue rechazando tal posibilidad (*El Tiempo*, 23 de enero de 2009).

Al inicio del año 2009 el presidente Uribe anunció la creación del Comando Unificado del Sur para el patrullaje de la frontera de Colombia con Ecuador. A semejanza del Comando Unificado del Norte, esta unidad militar conformada por el ejército, la armada (marina de guerra) y la fuerza aérea tendrá como objetivo recuperar el orden público en Nariño y en las zonas de frontera. Colombia ha previsto reforzar su presencia militar en la frontera con Ecuador, en particular el límite Río San Miguel, con 27.000 efectivos del ejército en total (*El Tiempo*, 25 de enero de 2009). Sin embargo, no está claro si estas medidas serán suficientes para sentar las bases de una nueva relación entre ambos países. Rafael Correa sigue desconfiando de su homólogo colombiano y lo ha reiterado en varias ocasiones (*Semana*, 28 de febrero de 2009). Con la entrada en pleno de la campaña presidencial en Colombia en los meses que vienen es poco probable que las relaciones entre ambos países mejoren significativamente.

BIBLIOGRAFÍA

- “Los Golpes a las FARC”. *Semana*, 1º de marzo de 2008.
- “Van casi 3.500 desmovilizados en 2008”. www.mindefensa.gov.co, 17 de diciembre de 2008.
- “Capturan en Boyacá a ‘Martín Sombra’, uno de los negociadores de las 9 pt”. *El Tiempo*, 26 de febrero de 2008.
- “Al guerrillero Iván Ríos lo mataron sus compañeros”. *Semana*, 7 de marzo de 2008.
- “La rendición de Karina”. *El Tiempo*, 23 de mayo de 2008.
- “Tirofijo está muerto”. *Semana*, 26 de mayo de 2008.
- “¿Jaque a misiones humanitarias?”. *El Espectador*, 14 de julio de 2008.

- "El descontrol de las FARC". *Semana*, 27 de octubre de 2008.
- "Capturado hombre de confianza del 'Mono Jojoy' y muerto en combate 'Felipe Rincón' de las FARC". *Semana*, 29 de octubre de 2008.
- "Con Plan 'Renacer' las FARC buscan oxígeno político". *El Espectador*, 17 de febrero de 2009.
- "¿Cuál es la nueva estrategia que están ejecutando las FARC de Alfonso Cano?", "Así está hoy la guerrilla de las Farc, bloque por bloque". *El Tiempo*, 15 de Febrero de 2009.
- "La nueva estrategia de Cano". *El Espectador*, 27 de septiembre de 2008.
- "Indígenas desmienten infiltración de las FARC". *El Espectador*, 14 de octubre de 2008.
- "Concentrar ataques en el occidente del país, orden de 'Alfonso Cano' tras muerte de 'Tirofijo'". *El Tiempo*, 18 de febrero de 2009.
- "FARC siguen golpeando en varias regiones". *Semana*, 1 de septiembre de 2008.
- "La silenciosa estrategia de las FARC", www.semana.com, 11 de diciembre de 2008.
- "¿Cuál es la nueva estrategia que están ejecutando las Farc de Alfonso Cano?". *El Tiempo*, 15 de Febrero de 2009.
- "¿Desapareció el paramilitarismo?". Corporación Nuevo Arco Iris, junio de 2008, www.nuevoarcoiris.org.co
- "Preocupante aumento de bandas armadas en Colombia". *Semana*, 26 de noviembre de 2008.
- "Neoparamilitarismo y nuevas masacres". Comisión Colombiana de Juristas, Boletín N° 29, 3 de septiembre de 2008.
- "Las dudas del Presidente". *Semana*, 6 de noviembre de 2008.
- "Indicadores sobre derechos humanos y DIH Colombia Año 2008", Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH, Vicepresidencia de la República.
- "Crearán cinco grupos élite para combatir bandas criminales surgidas tras desmovilización de las AUC". *El Tiempo*, 28 de julio de 2008.
- "¡Qué vergüenza!". *El Espectador*, 29 de octubre de 2008.
- "General Mario Montoya deja la dirección del Ejército". *El Espectador*, 4 de noviembre de 2008.
- "Pecados mortales". *Semana*, 13 de diciembre de 2008.
- "¿Por qué Chávez se metió en un conflicto ajeno?". *Semana.com*, 7 de marzo de 2008.
- "Uribe se defiende en Cumbre de Río". *Semana*, 7 de marzo de 2008.
- "Computador de 'Raúl Reyes' ya empezó a contar sus secretos". *El Tiempo*, 3 de marzo de 2008.
- "El mundo de las FARC". *Semana*, 4 de enero de 2009.
- "Colombia protesta ante Nicaragua por traslado de colombianas". *Semana*, 16 de mayo de 2008.
- "Colombia desautoriza a Daniel Ortega". *El Espectador*, 18 de julio de 2008.
- "Águilas' en las fronteras". *El Espectador*, 12 de noviembre de 2008.
- "Águilas negras en Venezuela". *YVKE Radio Mundial*, 6 de noviembre de 2008: <http://cantv.radiomundial.com.ve/yvke/noticia.php?t=14397&postorder=desc>.
- "Bases colombianas podrían reemplazar algunas de las operaciones de Manta para aviones de EE.UU.". *El Tiempo*, 27 de febrero de 2009.
- "Uribe anunció ingreso al Consejo de Seguridad de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)". *El Tiempo*, 20 de julio de 2008.
- "Uribe rechaza 'alianza' militar del sur". *El Tiempo*, 22 de mayo de 2008.
- "Superar la visión unilateral del conflicto". Revista *Insurrección* N° 96 y 97, 28 de enero y 4 de febrero de 2008.
- "Gabino considera que el ELN «merece» el estatus de beligerancia". *El Tiempo*, 31 de Enero 2008.
- "Indicadores sobre derechos humanos y DIH Colombia Año 2008". Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH, Vicepresidencia de la República.
- "Guerrilla dice no a misión humanitaria y Sarkozy ordena regreso del avión ambulancia". *El Tiempo*, 9 de abril de 2008.
- "Fórmula del Gobierno para dar beneficios a subversivos que se entreguen con secuestrados está lista". *El Tiempo*, 3 de enero de 2009.
- "La marcha de la rabia". *Semana*, 4 de febrero de 2008.
- "No habrá recorte en la plata de Estados Unidos para el Plan Colombia, al menos por el 2009". *El Tiempo*, 25 de febrero de 2009.
- "Ecuador dice que reanudará relaciones cuando Colombia repare daños por ataque a las FARC". *El Tiempo*, 23 de enero de 2009.
- "Con expectativa recibió Ecuador anuncio de que Colombia reforzará presencia militar en la frontera". *El Tiempo*, 25 de enero de 2009.
- "OEA: «Cautela» sobre reanudación de relaciones Ecuador-Colombia". *Semana*, 28 de febrero de 2009.
- Noche y Niebla, Banco de Datos de Violencia Política* N° 37, Cinep.
- www.semana.com/multimedia-conflicto/primer-video-cano-como-jefe-farc/1580.aspx.
- Decimosegundo informe trimestral del Secretario general al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA), CP/doc. 4365/09, 9 de febrero 2009.
- Decimoprimer informe trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA), 25 de junio de 2008, pp. 5-6.
- Resolución CP/RES. 930 (1632/08) del 5 de marzo, <http://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/res930.asp>.

Declaración de la Vigésimo quinta reunión de consulta de ministros de relaciones exteriores de la OEA, 17 de marzo de 2008, <http://www.oas.org/CONSEJO/SP/RC/XXV%20reunion%20de%20consulta%20Mar%2017%2008.asp>.

Política Nacional de Acción Integral contra Minas Antipersonal (MAP), Municiones Sin Explotar (Muse) y Artefactos Explosivos Improvisados (AIE). Documento CONPES N° 3567, 16 de febrero de 2009.

NOTAS

- 1 El artículo 19 de la Carta prescribe que “Ningún Estado o grupo de Estados tiene el derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen”. El artículo 21 de la Carta enfatiza que “el territorio de un Estado es inviolable, no puede ser objeto de ocupación militar ni de otras medidas de fuerza tomadas por otro Estado, directa o indirectamente, cualquiera que fuere el motivo, aun de manera temporal”.

LA SEGURIDAD DE ECUADOR Y EL RIESGO DE LA REGIONALIZACIÓN DEL CONFLICTO CON COLOMBIA

PABLO CELI

RESUMEN EJECUTIVO

El aumento de la tensión bilateral con Colombia a raíz de la incursión militar en territorio ecuatoriano durante el ataque al campamento de las FARC en marzo de 2008, constituyó el hecho más significativo para la situación de seguridad de Ecuador. El conflicto ha impactado en el escenario del servicio exterior y del sector de la seguridad y defensa: reformas institucionales y cambios administrativos en los dos ámbitos han acompañando el incremento de inversiones militares y una intensiva reestructuración y movilización de recursos militares y policiales hacia la frontera norte.

En el campo de la institucionalidad, los cambios constitucionales y las reformas legales en seguridad pública y defensa impactan en la situación de las Fuerzas Armadas, en lo que atañe a sus funciones, recursos y relación con el ámbito gubernamental y social, adquiriendo especial importancia las reformas relativas al voto militar, desinversión empresarial, conscripción voluntaria, unidad jurisdiccional para la justicia militar y diferenciación de las funciones policiales y militares.

Visto en perspectiva regional, tradicionalmente Ecuador se caracterizó por una presencia poco significativa en asuntos de seguridad, circunscrito más bien a agendas bilaterales con subordinación a situaciones de política interna. Sin embargo, en el último período el riesgo de regionalización del conflicto en la frontera colombiana, el creciente gasto militar y la acción internacional en procura de alianzas extraregionales perturban la tradicional previsibilidad de su posición en materia de seguridad y defensa.

1. SEGURIDAD, POLÍTICA EXTERIOR Y DEFENSA

La proyección exterior de Ecuador en el último año ha tenido como principales escenarios la tensión de las relaciones bilaterales con Colombia, la re-potenciación de sus Fuerzas Armadas con incremento de inversiones en armamento y la ampliación de relaciones a nivel extra continental, que incluyen acuerdos en materia de defensa, fundamentalmente con Rusia, China e Irán.

Desde el año 2004 se generaron varios impases¹ entre Ecuador y Colombia, derivados de los impactos de la situación de violencia en la frontera común: un incremento en el número de desplazados y refugiados², afectaciones de la población por las aspersiones con glifosato por las cuales Ecuador ha presentado una demanda contra Colombia ante la Corte Internacional de La Haya, incursiones desde Colombia con ingreso de tropas, disparos contra territorio ecuatoriano³ y ataques contra poblados y particulares⁴.

En el último año la tensión entre ambos países escaló hasta la ruptura de las relaciones diplomáticas en marzo de 2008, a raíz de la incursión de fuerzas militares y efectivos de la policía colombiana en territorio ecuatoriano, en la provincia de Sucumbíos, en un operativo contra miembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), entre los que se encontraba Raúl Reyes, principal negociador internacional de esa agrupación, quien pereció en el ataque en medio de un proceso de negociaciones a su cargo para la liberación de rehenes. El gobierno de Colombia, en el afán de legitimar el ataque, exhibió argumentos acerca de la presencia de las FARC en Ecuador y supuestas vinculaciones de funcionarios del Gobierno ecuatoriano con la guerrilla, lo cual exacerbó la confrontación diplomática entre los dos gobiernos.

Con la incursión armada, violatoria de la soberanía y de la integridad territorial de Ecuador, culmina un proceso de crecimiento de las tensiones bilaterales generado por la política de Seguridad Democrática del gobierno de Álvaro Uribe Vélez [2002-], que intensifica una ofensiva contra las FARC, presionándolas hacia el sur mediante las acciones de contrainsurgencia implementadas con el Plan Victoria y Plan Patriota, extensiones militarizadas del Plan Colombia. A partir de estos hechos la movilización militar hacia las zonas fronterizas norte y amazónica ha aumentado en Ecuador, llegando a posicionar cerca de 11.000 efectivos (*Diario Hoy*, 7 de marzo de 2009). De igual forma, la costosa política de fuerza de Uribe⁵ ha generado como efecto el incremento de los gastos militares en Ecuador, en la mayor proporción de los diez últimos años.

Ecuador ha venido señalando la desproporción en los contingentes militares destinados al resguardo de las zonas fronterizas. El Ejército y la Policía de Colombia tienen aproximadamente 400.000 efectivos, de los cuales 4.000 están localizados en las zonas de frontera con Ecuador, es decir el 1%, y reciben para su accionar 7.500 millones de dólares, mientras que Ecuador cuenta con 60.000 efectivos entre Fuerzas Armadas y Policía, de los cuales alrededor de 11.000 están ubicados en destacamentos de la frontera, lo que corresponde al 25% del total de la fuerza pública ecuatoriana e implica un gasto de ochenta millones de dólares anuales (Lucas). Los efectivos militares de Ecuador totalizan 37.448, de los cuales corresponden a la Fuerza Terrestre 24.135, a la Fuerza Naval 7.258 y a la Fuerza Aérea 6.055 (*Atlas Comparativo de la Defensa*, 2008) (ver tabla 1).

Para las definiciones de política vecinal y regional de Ecuador, el conflicto colombiano no es objeto de una acción militar y mantiene una política de no intervención, en lo que considera un conflicto interno, orientando sus acciones diplomáticas y

TABLA 1. PRESENCIA ARMADA EN FRONTERA COLOMBO-ECUATORIANA

	Colombia		Ecuador	
	Totales	Frontera sur	Totales	Frontera norte
Fuerzas regulares	259.691 ⁷	8.000 ⁸	37.448 ⁹	7.000 ¹¹
Fuerzas Militares o Armadas	135.185	15 a 20 mil	38.401 ¹⁰	1.500 ¹²
Policías	22.942		n/e	
Soldados de Mi Pueblo ⁶				
FARC	9.000 a 10.000 ¹³		— ¹⁴	

Fuente: Bermeo y Pabón, 2008.

de defensa a mantener la violencia fuera del territorio nacional y evitar un contagio del conflicto armado¹⁵. Sin embargo, mas allá de su proclama de no intervención, por su proximidad al conflicto colombiano Ecuador ha venido siendo objeto de una fuerte presión por la persistente acción militar y diplomática colombiana y sus secuelas en la zona fronteriza, involucrándose y llegando a condicionar su política de seguridad y defensa, y las funciones institucionales militares y policiales.

En el terreno diplomático, para Ecuador, que es el país más afectado, el pronunciamiento de la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA y la Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río, a pesar de que rechazaron la violación a la integridad territorial de Ecuador, devinieron exiguos, pues dejaron intocada la posición de fuerza de Colombia¹⁶.

En estas condiciones el gobierno ecuatoriano ha mantenido su postura de no restablecer relaciones diplomáticas y un discurso severo a nivel presidencial hacia el gobierno vecino, sin perjuicio de que en el marco de la gestión de buenos oficios de la OEA ha participado en los encuentros entre vicescancilleres y altos mandos militares de los dos países¹⁷.

Ante el anuncio del presidente Álvaro Uribe, hecho el 25 de enero de 2009 (*El Tiempo*, 26 de enero de 2009), de incrementar la presencia de tropas en la zona de frontera con Ecuador en 27.000 efectivos y su disposición a reanudar las relaciones diplomáticas, el gobierno ecuatoriano ha reiterado como condiciones adicionales el que Colombia desvirtúe las acusaciones que vinculan a Ecuador y sus autoridades con las FARC, viabilice la entrega de la información sobre la incursión militar en su territorio y de las computadoras halladas en Angostura y realice una contribución al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) con relación a los refugiados colombianos en Ecuador.

Los temas de seguridad para la frontera norte, desde la perspectiva ecuatoriana, están sujetos a una escala de prioridades que considera demandar al Estado colombiano el control efectivo de su frontera; consolidar el control del territorio nacional y preservar el tejido social, previniendo una traslado de actividades violentas que pudieran extenderse a las zonas vulnerables al norte y nororiente del país; mantener el territorio ecuatoriano libre de los cultivos y procesamiento de coca; neutralizar toda operación de

actores armados en territorio ecuatoriano, sin comprometerse en el empleo de tropas en operaciones combinadas, simultáneas o coordinadas; evitar un potencial desastre humanitario por los refugiados o desplazados internos, en cooperación internacional con el ACNUR; preservar el medio ambiente y los recursos naturales del impacto de las campañas de erradicación que se realizan en la proximidad de varios parques nacionales caracterizados por su mega diversidad; impulsar programas de desarrollo en la zona norte, orientados a una protección de poblaciones vulnerables y a la generación de estabilidad económica y social.

El denominado Plan Ecuador, que integra los componentes de paz, seguridad y desarrollo fronterizo, vincula la política de defensa con un concepto de seguridad humana, orientándola a la protección de la población, de los recursos naturales, del patrimonio nacional y el control efectivo del territorio (Plan Ecuador, marzo de 2007), parte de un enfoque preventivo, multidimensional y multisectorial, con objetivos en desarrollo social y económico, derechos humanos, seguridad ciudadana y sostenibilidad ambiental. Este plan parte de la constatación del incremento de la inseguridad fronteriza por efecto del conflicto interno colombiano, dado el aumento del riesgo de penetración de grupos armados irregulares y organizaciones delictivas, el riesgo de cruce de fronteras de fuerzas combatientes irregulares, el aumento de desplazados y refugiados, el incremento de la criminalidad e inseguridad ciudadana y los efectos nocivos de las aspersiones con glifosato sobre las poblaciones y cultivos agrícolas, que incluso han sido objeto de una demanda contra Colombia ante la Corte Internacional de La Haya (*Diario Expreso*, 1º de abril de 2008).

Sin embargo, ante el escalamiento de la confrontación con Colombia, el gobierno ecuatoriano ha emprendido una repotenciación del aparato militar conjuntamente con la reestructuración operativa de las Fuerzas Armadas. Con definiciones muy generales de política de defensa, amparadas con el Plan Ecuador, el gobierno ha anunciado la reestructuración del sector de la seguridad, la defensa y de las Fuerzas Armadas en sus aspectos operativos (*Vanguardia* N° 33, abril de 2008). El Ministerio de Defensa lleva a cabo una repotenciación del material y recursos bélicos, fundamentado en la necesidad de intensificar las acciones de control fronterizo y garantizar la seguridad en la frontera norte y la amazonía.

Para el gobierno ecuatoriano y para la percepción social en el país, el conflicto con Colombia está lejos de encontrar una solución definitiva y sostenible, mientras sus impactos se dejan sentir en la inseguridad fronteriza y la afectación de las poblaciones aledañas a las zonas de riesgo.

1.1 INCREMENTO DEL GASTO MILITAR

El gasto militar ha tenido un significativo incremento en los dos años de gobierno de Rafael Correa [2007-]. Durante 2008 ha crecido bajo el Plan de Emergencia para la Frontera Norte, por el cual el sistema de defensa nacional se enfocará al patrullaje aéreo, naval y terrestre, con las mayores inversiones en armamento desde la conclusión de los enfrentamientos con Perú¹⁸.

El gasto en la compra de armamento en 2008 se aproxima a los 660 millones de dólares, correspondiendo al 68% del presupuesto de defensa, que totaliza 919,9 millones de dólares. Durante el año 2007 estas compras representaron el 21,6% del presupuesto de defensa que fue de 773 millones de dólares. Las compras más significativas correspondieron a la Fuerza Aérea y la Fuerza Naval. Entre las mayores adquisiciones efectuadas por la Junta de Defensa durante 2008 están: 24 aviones Super Tucano (US\$279.939.894); dos Radares (70 millones de dólares); siete helicópteros DHRUV A. Light (US\$45.200.000); 18 Jeep Agrale Marruá (US\$1.297.994); un Avión Presidencial Legacy 600 (US\$30.330.290). Adicionalmente la Fuerza Naval

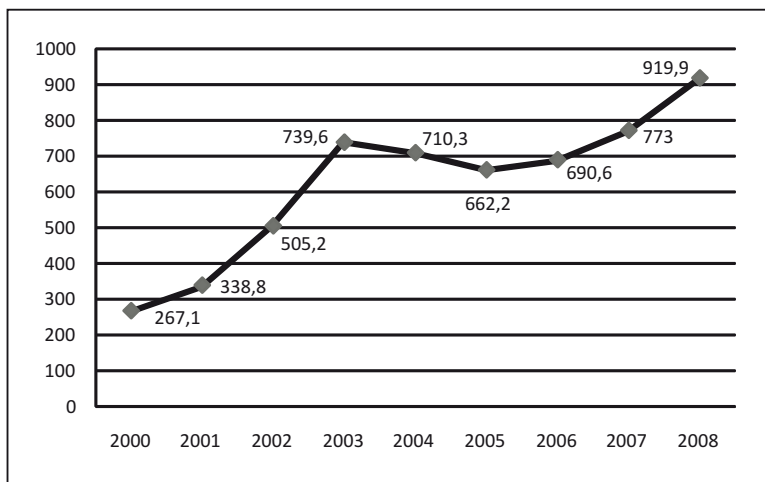
repotenció dos Submarinos (125 millones de dólares) y es destinataria, por el Plan de Soberanía Energética del Ministerio de Energía y Minas, de doce lanchas interceptoras con un valor de 7,2 millones de dólares y seis aviones no tripulados RPV israelitas, con un costo aproximado de 23 millones de dólares. El ejército adquirió 180 visores nocturnos, doce vehículos tácticos, dos millones de cartuchos calibre 5,56 mm y 833.000 cartuchos calibre 9mm.

El impacto presupuestario puede observarse en la forma siguiente (*El Comercio*, 21 de diciembre de 2008):

El Ministro de Defensa ha anunciado para 2009 inversiones sostenidas en repotenciación del arsenal bélico y equipos existentes, reubicación de polvorines y mejoramiento de destacamentos militares en la frontera norte (*Diario Hoy*, 29 de diciembre de 2008), como también la búsqueda de líneas de crédito para compras militares y la posible utilización de fórmulas de trueque por productos como banano y camarón para compra de equipos militares a Rusia e Irán. Según declaraciones recogidas por la prensa nacional se han planificado hasta 2011 inversiones por 580 millones de dólares en armamento, aviones de combate y transporte de tropas (*El Comercio*, 24 de diciembre de 2008).

El gobierno viene desarrollando una diversificación en las fuentes proveedoras de material bélico. En el último año Ecuador se convirtió en el primer comprador de helicópteros a la India y el Ministro de Defensa ha mencionado el interés en adquirir armamento de Irán, Rusia y China (*Diario Expreso*, 23 de octubre de 2008).

GRÁFICO 1. VARIACIÓN DEL PRESUPUESTO DE DEFENSA
MILLONES DE DÓLARES



Fuente: Diario *El Comercio* con información de la Junta de Defensa. 21 de diciembre de 2008.

2. SEGURIDAD Y GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

2.1 REFORMA CONSTITUCIONAL EN SEGURIDAD Y DEFENSA

La Asamblea Nacional Constituyente concluyó la Nueva Constitución de Ecuador, aprobada en el referendo del 29 de septiembre de 2008. Esta reforma se presenta en un momento en el que la seguridad y defensa cobraron especial importancia por las condiciones de tensión fronteriza y por la relación con las Fuerzas Armadas en el escenario de transformaciones políticas impulsadas desde el gobierno.

Sin embargo la Asamblea Nacional Constituyente, en la nueva Constitución, evitó la sobredimensión de la seguridad en las definiciones políticas y jurídicas del ordenamiento institucional del país. Así, refirió sus componentes a la vigencia y ejercicio de los derechos garantizados por el orden jurídico democrático del Estado, como fundamento para la profesionalización de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional mediante una normativa que precise la institucionalización de las funciones y de los papeles militares y policiales. A partir de la eliminación de la definición de «fuerza pública» en la que se integraba a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, actualmente se diferencian sus funciones institucionales de la siguiente manera: mientras las Fuerzas Armadas “tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial”, es responsabilidad de la Policía Nacional la “protección interna y el mantenimiento del orden público” (Constitución de Ecuador, artículo 160).

Un aspecto muy significativo es la eliminación de la fórmula tutelar que atribuía a las Fuerzas Armadas la condición de «garantes del ordenamiento jurídico», que se había conservado como principio constitucional y que generó graves distorsiones institucionales (Análisis Nueva Constitución, 2008).

La nueva constitución también ha recogido el supuesto de que las Fuerzas Armadas “sólo podrán participar en actividades económicas relacionadas con la defensa nacional” (Constitución de Ecuador, artículo 164). La aplicación de este mandato constitucional supondrá normativas específicas y mecanismos de desinversión que aún no se han implementado. Las Fuerzas Armadas mantienen alrededor de

treinta empresas en diversos ámbitos de actividad: agrícola, industrial, comercial, transportes, hotelería, textil, aeronáutica, con utilidades superiores a cien millones de dólares anuales (*El Universo*, 5 de enero de 2009).

En cuanto a los derechos políticos ha quedado establecido el voto para militares así como el servicio militar voluntario (Constitución de Ecuador, artículo 163). En lo que atañe a la justicia militar se afirma el principio de unidad jurisdiccional, por el cual los delitos cometidos por miembros de Fuerzas Armadas “dentro de su misión específica serán juzgados por salas especializadas en materia militar y policial, pertenecientes a la misma función judicial” (Constitución de Ecuador, artículo 160).

2.2 LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA

Como parte de la restructuración del Estado el gobierno busca transformar las instituciones relacionadas con la seguridad, para lo cual se elabora una propuesta de Ley de Seguridad Pública y del Estado que dejará sin efecto la actual Ley de Seguridad Nacional en vigencia desde 1979. Esta propuesta¹⁹ será presentada a la Asamblea Nacional, próxima a elegirse, que deberá aprobarla hasta octubre de este año.

La Ley tiene como objeto normar la organización y funcionamiento del Sistema de Seguridad del Estado mediante dos tipos de organismos: los consultivos y de coordinación y los organismos ejecutores. Establece la autoridad máxima del Sistema de Seguridad del Estado en el Presidente de la República, cuyos poderes en la preparación, organización y dirección de la Seguridad serán permanentes e indelegables.

Como instancia asesora se creará el Consejo de Seguridad del Estado en reemplazo del actual Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), cuyas funciones serán: conocer y determinar las amenazas a la supervivencia del Estado, la seguridad de la sociedad y los ciudadanos, asesorar y establecer la formulación y ejecución de planes y estrategias que neutralicen los hechos y amenazas, y recomendar sobre el uso de la fuerza para la Defensa del Estado.

Los organismos ejecutores se organizarán en subsistemas ejecutores conformados por instituciones y organismos públicos con responsabilidad directa en temas estratégicos, administrativos y operativos

sobre los ámbitos de la Seguridad del Estado. Estos subsistemas serán de: Seguridad Pública y Ciudadana, Seguridad Externa, Gestión de Riesgos, Transparencia y Control Social, Salud Pública, Soberanía Alimentaria, Seguridad Económica y Seguridad Ambiental.

2.3 LA ADMINISTRACIÓN DE LA DEFENSA Y LAS FUERZAS ARMADAS

Más allá del ámbito de las reformas legales e institucionales, durante este año las relaciones del gobierno con las Fuerzas Armadas se han visto tensionadas por situaciones de política institucional, administración de las fuerzas y demandas del personal militar activo y en retiro. Un aspecto crítico tiene relación con las disposiciones presidenciales que encargan a miembros de Fuerzas Armadas responsabilidades en áreas de gobierno no correspondientes a sus funciones institucionales, tales como los detallados a continuación:

La intervención de oficiales de la Fuerza Naval en la gestión de la empresa estatal de petróleos Petroecuador ha tenido permanentes dificultades con el gobierno en torno a la gestión, que han llegado a que el Presidente de la República decreta el estado de excepción en dicha empresa y sus filiales por una deficiente administración organizacional (Decreto Ejecutivo 1544).

También se presentan conflictos por la realización de obras asignadas al Cuerpo de Ingenieros del Ejército para la ejecución de catorce proyectos, por alrededor de 260 millones de dólares, que forman parte de la emergencia vial declarada por el presidente Correa en marzo de 2007 (*Diario Hoy*, 1 de marzo de 2007).

Otro elemento de significativo impacto institucional tiene relación con la decisión del gobierno de extinguir, a partir del 1° de enero de 2009, a la Junta de Defensa Nacional (Decreto Ejecutivo N° 1484, 15 de diciembre de 2008) que fue la instancia encargada de la contratación de bienes para la defensa desde 1949. Con la decisión presidencial, las adquisiciones militares se deberán efectuar por el propio Ministerio de Defensa, para lo cual se creará una Unidad de Contrataciones, con el objeto de “recuperar, en términos operativos, la capacidad de planificación de las adquisiciones y de la implementación e inversión militar. Y recuperar, desde el Ministerio de Defensa el control de ese proceso” (Ponce, 2009). En la conformación de esta Unidad, habrá una mayor

participación civil, a diferencia de la Junta de Defensa en la que tenía mayor peso el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

La inteligencia militar ha sido uno de los niveles de las Fuerzas Armadas en el que se han dado las mayores dificultades con el ámbito gubernamental, en relación con el espionaje realizado por oficiales de inteligencia militar en la Asamblea Constituyente durante la primera semana de su funcionamiento (*El Comercio*, 24 de diciembre de 2008), hecho que causó la remoción del director de Inteligencia del Comando Conjunto. Además, a raíz de los acontecimientos en la frontera norte respecto de los cuales el gobierno denunció haber sido desinformado por la estructura de inteligencia, planteando que esta se encuentra infiltrada por la CIA, se provocó la remoción del jefe de Inteligencia del Ejército, acusado de ocultar información.

A partir de estos hechos el gobierno ha impulsado una reestructuración de la inteligencia militar, la elaboración de una ley de inteligencia que contemplaría modificaciones esenciales en su estructura, funciones y adscripción institucional, y la creación de una Secretaría de Seguridad Nacional, que sería un órgano civil que controle y dirija la agenda de los servicios de Inteligencia.

Por otro lado se han presentado manifestaciones de malestar en las Fuerzas Armadas en relación con prerrogativas mantenidas en el sector, a pesar de que el Decreto 881 del presidente Rafael Correa, del 21 de enero de 2008, dispuso que la equiparación de salarios en dichas fuerzas, que comenzó en 2006, concluya en 2009, un año antes de lo previsto. Esta equiparación comenzó en 2006 con un aumento de 10%, en 2007 de 22,7%, en 2008 de 33,75% y 33,75% en 2009. Con ello se ha dado, en el 2008, un incremento salarial del 33% a todos los niveles de las Fuerzas Armadas, con un egreso para el Estado de 99 millones de dólares. La intención del Gobierno de eliminar el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y pasar a las cuentas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), causó reacciones en los militares activos y pasivos, llevando a que se suspenda la iniciativa (*El Expreso*, 19 y 29 de diciembre de 2008).

2.4 CONFLICTOS DE SEGURIDAD CON POBLACIONES

Se han presentado enfrentamientos y hechos que han requerido de fuerza en algunas localidades del sector rural y comunidades indígenas de la amazonía,

en los que se cuestiona la presencia de las Fuerzas Armadas, a orden de autoridades de gobierno, ejerciendo funciones policiales con acciones represivas contra la población civil.

En la región amazónica se dieron enfrentamientos del ejército con indígenas de la Federación de Organizaciones Kichwas de Sucumbíos (Fonakise) y miembros de la comunidad Playas de Cuyabeno en la provincia de Sucumbíos. El conflicto se inició por la presencia de la compañía petrolera estatal Petroamazonas acompañada de militares, en territorios (Playas de Cuyabeno, Paña Cocha, Sábalo, Puca Peña, Yana Allpa, Tagay, Sharif y Caicua) donde había comunidades asentadas dentro de la Reserva Faunística Cuyabeno, reconocida por su alta biodiversidad y ahora amenazada por la explotación de hidrocarburos del bloque 15 (*El Universo*, 12 de octubre de 2008).

La actuación militar dispuesta por decreto presidencial²⁰ causó serios enfrentamientos con la población en la parroquia Dayuma en la provincia amazónica de Orellana, donde se apresó a 25 personas tras las protestas de la población reclamando atención gubernamental en noviembre de 2007 (*Diario Hoy*). También se han dado enfrentamientos en torno a las protestas por la aprobación de la ley de minería, rechazada por la agrupación indígena CONAIE²¹.

2.5 CRIMINALIDAD Y SEGURIDAD CIUDADANA

La seguridad ciudadana cobra mayor importancia en la gestión gubernamental ante la elevación de los índices de criminalidad que impactan en las condiciones y percepciones de la sociedad ecuatoriana (*Diario Hoy*, 5 de noviembre de 2008). Esto se manifiesta en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, con el significativo incremento de los recursos destinados a enfrentar la creciente inseguridad a este nivel y las nuevas exigencias de reestructuración de la Policía (*Diario Expreso*, 25 de noviembre de 2008). La elevación de los índices de delincuencia constituye uno de los fenómenos más sentidos y reclamados por la población, fundamentalmente en las mayores ciudades del país. Desde enero a agosto se presentaron 73.000 denuncias por delitos públicos: robos, asaltos, violaciones. La Policía, que está conformada por 42.000 efectivos, ha enfrentado cuestionamientos sociales acerca de su eficiencia y ha venido demandando de mayores medios para el cumplimiento de sus funciones (*Diario Hoy*, 9 de noviembre de 2008).

En el contexto de creciente inseguridad pública destaca el aumento de empresas de seguridad privada. En la actualidad constan 823 registradas en el Comando Conjunto, siendo 43.797 los guardias de seguridad acreditados en el país²², además de 40.000 guardias no legalizados²³.

En diciembre de 2007 el Gobierno dispuso que se transfiera a la Policía US\$35.382.552 para la ejecución de cinco proyectos dentro del Estado de emergencia en las áreas de comunicaciones, medios logísticos, investigación forense, policías comunitarias, bienestar y seguridad social de la Policía Nacional (*Diario Hoy*, 3 de noviembre de 2008).

El Ministerio de Gobierno presentó el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana²⁴, el mismo que se empezó a ejecutar en junio y tiene duración de dos años, con un presupuesto de 320 millones de dólares. Con el Plan se busca reducir la percepción y los niveles reales de inseguridad, con líneas de ejecución en prevención y vigilancia, relación policía-comunidad en servicios, auxilio y respuesta, y en la formación, especialización y bienestar de la Policía.

Para este año se prevé la entrega de material y equipo para la policía, cumpliendo con algunos proyectos del Plan: 30.610 armas, 6.000 municiones, 1.000 camionetas, 1.220 motos, 1.400 computadoras, equipos para seis unidades de laboratorios de criminalística móvil, chalecos antibalas para personal operativo y civil, radios, equipamiento básico como cascos y escudos antibalas, máscaras anti-gas, trajes y escudos y cascos antimotines.

Como parte de la reforma institucional de la Policía, está elaborada una propuesta de nueva Ley Orgánica de la Policía Nacional para conocimiento y aprobación del órgano legislativo, que incluye un nuevo perfil profesional, la creación de un Consejo Consultivo de seguridad ciudadana como apoyo al comandante general y al ministro de Gobierno y una estructura de corte civil.

2.6 COMBATE AL NARCOTRÁFICO

En la cadena del narcotráfico Ecuador es considerado como país de tránsito de drogas y de contrabando de precursores químicos. Las drogas llegan de Colombia y Perú en ruta hacia EE.UU. y Europa. El cultivo de coca en el país es poco significativo; se calculan entre 100 y 300 hectáreas (ICG, 2008) (tabla 2).

TABLA 2. SITUACIÓN DROGA

Escenario	
2006	
Cultivos de coca	100 ha
Producción global de cocaína	n/r
Valor de cultivos de coca	n/r
Promedio de precios al mayor de cocaína	4.000 dólares por kilogramo
Informe de erradicación de coca	
Manual	9 ha
Aspersiones aéreas	n/r
Incautación de cocaína	34 toneladas métricas
2007	
Cultivos de coca	n/d
Producción global de cocaína	n/r
Valor de cultivos de coca	n/r
Promedio de precios al mayor de cocaína	4.000 dólares por kilogramo
Informe de erradicación de coca	
Manual	36 ha
Aspersiones aéreas	n/r
Incautación de cocaína	25 toneladas métricas

Fuente: ONU, 2008.

El organismo encargado de gestionar el Plan Nacional de Prevención, Desarrollo Alternativo Preventivo y Control de Drogas (2005-2008) es el Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP), el cual es depositario de las sustancias y se ocupa de su destrucción, así como de administrar los bienes objeto de aprehensión, incautación y comiso. La Policía Nacional, a través de la Dirección Nacional Antinarcoóticos (DNA) creada en 1999, tiene las misiones de investigación, decomiso de drogas y captura de los involucrados en la actividad del narcotráfico.

La DNA informó que hasta el 26 de diciembre de 2008 fueron decomisados 30.198,28 kilogramos (más de 30 toneladas), la mayor parte clorhidrato de cocaína (27.146,39 kilogramos). Estas cifras superaron a las de 2007, cuando se contó un total de decomisos de 27.176,39 kilogramos. Los operativos de control se realizan en aeropuertos, puertos marítimos, correos y por denuncias. Los detenidos en 2008 por narcotráfico fueron 2.935 personas a diferencia del 2007, que se detuvieron 2.218 personas. Entre 2007 y 2008 se registran 4.561 detenidos ecuatorianos y 317 colombianos (*El Telégrafo*, 26 de diciembre de 2008).

La DNA ha recibido ayuda de diferentes países y la más significativa es la de EE.UU. En julio de 2008 la

Oficina Antinarcoóticos de la Embajada de este país (NAS) entregó a la DNA vehículos valorados en más de 2,4 millones de dólares.

El gobierno de Ecuador decidió no renovar el acuerdo de cooperación con EE.UU. concerniente al acceso y uso de las instalaciones en la Base de la Fuerza Aérea ecuatoriana en Manta para actividades aéreas antinarcoóticos, firmado el 12 de noviembre de 1999 por diez años²⁵, por lo que la entrega de la base está prevista para noviembre de este año, aunque el gobierno norteamericano ha dicho que podría anticiparla.

El gobierno ha previsto aumentar el presupuesto en defensa para operativizar a las Fuerzas Armadas en la lucha contra las drogas, la compra de 24 aviones Super Tucanos fabricados en Brasil con un costo de 270 millones de dólares estaría destinada a ese objetivo²⁶.

Una de las estrategias de la política antinarcoóticos de EE.UU. para frenar la oferta derivada de los países andinos es la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas (ATPDEA), publicada el 31 de octubre de 2002, como reemplazo a la Ley de Preferencias Comerciales Andinas (ATPA) promulgada el 4 de diciembre de 1991. La ATPA

permite que ingresen exportaciones libres de aranceles de los países andinos a EE.UU., como apoyo al desarrollo de alternativas frente al problema de las drogas y como instrumento de cooperación en la lucha antidrogas.

En octubre de 2008 fue promulgada la Ley 7222²⁷ en la que se otorga la extensión del Atpdea y del Sistema Generalizado de Preferencias SGP hasta el 31 de diciembre de 2009. La extensión sería por un año en firme para Perú y Colombia, y ampliada por un año con revisión a los seis meses para Ecuador.

La Agencia de EE.UU. para el Desarrollo Internacional (USAID), que apoya programas para erradicar las actividades de cultivos, producción y tránsito de las drogas, firmó en septiembre de 2008, con la Ministra de Relaciones Exteriores de Ecuador, la Enmienda N° 1 al Convenio de Asistencia por un valor de \$17'787.728, para el cumplimiento de cuatro objetivos del Programa de Cooperación financiera no reembolsable, estos son: Paz y Seguridad, Gobernar Justa y Democráticamente, Inversión Social y Crecimiento Económico (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, 2008).

3. POSICIÓN GEOPOLÍTICA Y EN LA SEGURIDAD REGIONAL

Tradicionalmente Ecuador ha tenido una débil y poco sostenida presencia en asuntos de seguridad regional, caracterizándose más bien por agendas de tipo bilateral. Las relaciones de seguridad de Ecuador se han desarrollado en dependencia de las coyunturas, con una baja perspectiva estratégica y un débil posicionamiento regional en asuntos de seguridad y defensa.

Sin embargo, en el último período la situación regional del país se tornó significativa tras los acontecimientos violentos con Colombia, con sus derivaciones en la movilización militar y el incremento en el gasto en armamento (*El Comercio*, 21 de diciembre de 2008) y también por la reciente acción gubernamental en procura de alianzas extraregionales con países como Rusia, China e Irán, que lo colocan en la línea de reestructuración de los vínculos estratégicos en comercio y seguridad que caracteriza a algunos gobiernos de la región.

La relación con EE.UU., más allá de las diferencias político-ideológicas, se ha mantenido notablemente estable, incluso tras la decisión de terminación del

acuerdo de la Base de Manta que ha sido aceptada por los norteamericanos como una decisión soberana de Ecuador, disponiéndose a devolverla.

El elevado riesgo de regionalización del conflicto colombiano se tornó evidente tras la incursión en territorio ecuatoriano, lo que dio lugar a la activación de varios foros multilaterales de la OEA y del Grupo de Río, tras la acción diplomática bilateral de Ecuador con varios países de la región. Sin embargo, la incidencia efectiva de estos foros fue muy limitada y, tras la disminución de las tensiones, la situación se ubicó nuevamente en un ámbito de un desencuentro bilateral, teniendo bajo impacto en los vínculos multilaterales de los respectivos estados.

En cuanto a los procesos de reestructuración de las relaciones regionales, que en el último período han dependido de los realineamientos políticos en los países del área, las nuevas tendencias en integración y las presiones de seguridad energética, han cobrado especial significación para el gobierno de Rafael Correa, ahondando el distanciamiento de la visión hemisférica y la aproximación a las tentativas de acuerdos a nivel sudamericano estimuladas por la afinidad con la política energética venezolana y, posteriormente, por la propuesta de Brasil de un Consejo de Defensa Sudamericano.

La posición de Ecuador frente al planteamiento brasileño de la creación del Consejo de Defensa Sudamericano fue positiva desde el principio. Ecuador acompañó activamente a la iniciativa brasilera que tuvo su concreción el 16 de diciembre de 2008 en la Cumbre Extraordinaria de la Unasur, en Bahía, Brasil, donde se decidió la creación del Consejo como un órgano de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa.

A pesar de estas coincidencias y de las importantes adquisiciones de armamento brasileiro, el contexto de relaciones regionales de Ecuador fue afectado también en el último trimestre de 2008 por las tensiones diplomáticas con Brasil, a raíz de la expulsión de la constructora Odebrecht, acusada de incumplimientos en la construcción de la hidroeléctrica San Francisco y la suspensión de pagos al Banco Nacional del Desarrollo Económico y Social (BNDES), el cual financió la obra. El gobierno brasileño reaccionó suspendiendo por tiempo indeterminado los proyectos binacionales de infraestructura vial y, luego, llamado a consultas a su embajador en Quito, ante el anuncio por parte de Ecuador de un juicio internacional para suspender los pagos del préstamo de 320 millones

de dólares del BNDES, aduciendo que los términos del préstamo son ilegales. La ocasión dio lugar para que afloraran diferencias entre ambos gobiernos, sin embargo, a raíz del último encuentro presidencial en Brasilia, las relaciones se han restablecido.

4. PERSPECTIVAS 2009

Es necesario partir de la consideración de que el presente es un año electoral en Ecuador, con elecciones a todos los niveles, incluido el presidencial, por lo cual la perspectiva de política exterior y la situación de la Defensa y Fuerzas Armadas no dejan de estar influidas por esta coyuntura, a la que se suma la contracción económica y afectación del presupuesto del Estado, derivadas de la reducción del precio del petróleo y los efectos de la crisis económica internacional.

El conflicto interestatal con Colombia, que ha dominado el escenario regional, ha tenido como una de las más graves consecuencias el significativo incremento del gasto en armamento en los países de la subregión y una mayor movilización militar en el área, de ahí que el posible restablecimiento de las relaciones Ecuador-Colombia constituye la mayor expectativa en el ámbito de la estabilización subregional y vecinal.

El gobierno colombiano, en el marco de la visita de Víctor Rico, delegado del Secretario General de la OEA para la aproximación de los dos países, ha planteado su interés en esta normalización, anunciando el incremento de 27.000 soldados en la frontera con Ecuador, con el establecimiento de una brigada militar permanente en el departamento de Nariño y la creación de un Comando Unificado del Sur (*Diario Hoy*, 29 de enero de 2009).

Las relaciones se restablecerían, desde la perspectiva del gobierno ecuatoriano, de completarse las restantes condiciones: que Colombia desvirtúe y termine con la campaña de vincular a Ecuador y sus autoridades con las FARC, viabilice la entrega de la información solicitada sobre la incursión del 1º de marzo, haga efectiva la entrega de información sobre las computadoras halladas en Angostura y aporte al ACNUR para el sostenimiento de los actuales refugiados colombianos en Ecuador.

En la gestión de restablecimiento de las relaciones diplomáticas las dos Cancillerías delinearon un posible Sistema Bilateral de Cooperación, Evaluación

y Seguridad (SIBCES) como mecanismo binacional a través del cual se normalizarían las relaciones y se establecerían medidas de confianza, permitiendo hacer coincidir el lenguaje político con el militar. El trabajo binacional de impulsar dicho sistema está en suspenso en la actualidad.

En cumplimiento de la nueva norma constitucional que determina que las Fuerzas Armadas sólo podrán mantener empresas vinculadas con la defensa, debe desarrollarse un proceso de desinversión a cumplirse hasta mediados de 2009. Sin embargo, en el contexto de negociaciones con el gobierno, es previsible, según lo han declarado autoridades militares, que las Fuerzas Armadas mantengan el control sobre empresas rentables que aportan al presupuesto militar y empresas consideradas estratégicas del Estado (*El Universo*, 5 de enero de 2009).

El Ejército mantendría el control de Acerías Nacionales de Ecuador Andec S.A., principal productora de hierro del país, Fame, empresa de confecciones textiles, Explocen C.A. dedicada a la fabricación e importación de explosivos industriales, Santa Bárbara S.A., fábrica de municiones y armamento, Energydine C.A. constructora y operadora de centrales de generación de energía eléctrica, Aychpicho Agro S.A. y Hineagros S.A. productoras agrícolas, Dinmob C.A. proyectos inmobiliarios, Sepriv Cia. Ltda., servicios de seguridad armadas para bancos, puertos, aeropuertos, sector petrolero e hidroeléctrico, Omnibus BB, ensambladora de vehículos. Entre las empresas que continuarían en propiedad de la Fuerza Aérea están Tame, aerolínea nacional e internacional, SAB, catering aéreo, Aerostar, aerocombustibles y gas, Emsa, servicios aeroportuarios, Diaf, industria aeronáutica. La Fuerza Naval conservaría: Astilleros Navales de Ecuador (Astinave), Flota Petrolera Ecuatoriana (Flopec), Instituto Oceanográfico (Inocar).

Un efecto necesario de la contracción de recursos presupuestarios tiene que ver con la reducción de la inversión en defensa, que ha sido uno de los pilares de la orientación y entendimiento gubernamental con las Fuerzas Armadas. De hecho, el gobierno, según últimas declaraciones del Ministro de Defensa (ídem), revisará el presupuesto de las Fuerzas Armadas reduciéndolo a 300 millones de dólares, debiendo recalcular la inversión planeada en 2008, lo cual obligaría a una revisión del Plan de Fortalecimiento de las Fuerzas Armadas y el Plan Emergencia para Frontera Norte.

En el campo institucional de la defensa deberá avanzar el proceso de la nueva normativa en seguridad, con la aprobación por la Asamblea Nacional de las leyes de Seguridad y de Inteligencia.

BIBLIOGRAFÍA

Diario Hoy, Quito.

El Tiempo, Bogotá.

Diario Expreso, Guayaquil.

Vanguardia N° 33.

El Comercio, Quito.

El Universo, Guayaquil.

El Expreso, Guayaquil.

El Telégrafo, Guayaquil.

Atlas Comparativo de la Defensa (2008). Resdal.

Plan Ecuador. Presidencia de la República, marzo 2007.

Constitución de Ecuador, 2008.

Análisis Nueva Constitución (2008). Ildis-FES, Quito.

Bermeo, Dolores y Pabón, Nataly (2008). Proyecto Resdal.

Lucas, Kinto. *La guerra en casa; -De Reyes a la Base de Manta-*.

Ponce, Javier (ministro de Defensa). Declaración hecha en *Revista Vanguardia*, N° 172, 20 al 26 de enero de 2009.

ICG. "La Droga en América Latina II". 14 de marzo de 2008.

Oficina de la ONU contra la Droga y el Delito. "Coca Cultivation in the Andean Region. A Survey of Bolivia, Colombia and Perú". Junio de 2008.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador. Boletín de prensa N° 579, 17 de septiembre de 2008.

NOTAS

- 1 Antes del incidente de marzo de 2008 y la ruptura de relaciones diplomáticas, ya se habían presentado diez notas de protesta.
- 2 Se calcula en 300.000 el número de colombianos que ingresaron a Ecuador desde el principio de la guerra emprendida contra las FARC en el sur de Colombia. Las cifras incluyen 60.000 desplazados y 20.000 refugiados.
- 3 Incursión aérea en La Bermeja (enero 2006), incursión en Río San Miguel (marzo 2007).
- 4 Proyecto militar contra una empresa de transporte, varios heridos (agosto 2006), disparos y muerte de un ciudadano civil en puesto de frontera, hermano del Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas ecuatorianas (julio 2006), disparos contra una embarcación con civiles en Río San Miguel, dos muertos (octubre 2006), incursión militar con detención y

muerte de un ciudadano civil en Río San Miguel (marzo 2007).

- 5 Los gastos militares de la política de seguridad democrática comprometen \$18,4 billones del Presupuesto del Estado colombiano para 2008, lo cual significa que el sector defensa representa más de la quinta parte del total del gasto público, incluido el servicio de la deuda, con un crecimiento del 20% en este año, que es más del doble del resto de los rubros y cuatro veces la tasa de crecimiento esperada de la economía. El 80% del cual se destina a la de Ministerio de Defensa, que ocupa ocho de cada diez funcionarios del Estado, como personal activo de las Fuerzas Armadas y la Policía, o como civiles de soporte..
- 6 El programa de Soldados de Mi Pueblo es una forma de servicio militar en las bases cercanas a los pueblos natales o regiones de origen de los reclutas y tiene el objetivo de incrementar la presencia de las Fuerzas Militares en regiones remotas.
- 7 "Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática", agosto 2008. Ministerio de Defensa de Colombia.
- 8 "Ecuador-Colombia, entendiendo el problema fronterizo". Hernán Moreano, Flacso Chile 2008.
- 9 Resdal, Atlas Comparativo de la Defensa 2008.
- 10 Datos de la Policía Nacional de Ecuador.
- 11 Datos del Comando de Operaciones de la Frontera Norte del Ejército ecuatoriano.
- 12 Información de Ministerio de Gobierno de Ecuador.
- 13 "Colombia: Lograr que el avance militar rinda frutos" Internacional Crisis Group, abril de 2008. Para el Observatorio de Conflicto Armado de la Corporación Arco Iris de Colombia existen 74 frentes, 26 columnas móviles, y el bloque móvil Arturo Ruiz. "FARC, en Débiles pero no Derrotadas", 7 de septiembre 2008.
- 14 La presencia de miembros de grupos irregulares de Colombia en Ecuador no es permanente, por ello no es cuantificable.
- 15 Esta posición se contiene en varios documentos oficiales ecuatorianos, fundamentalmente en la Política de Defensa Nacional y en el Plan Ecuador.
- 16 El conflicto colombo-ecuatoriano fue abordado por el Consejo Permanente de la OEA en su resolución del 5 de marzo de 2008 y también en la Declaración de la XX Cumbre de Grupo de Río adoptada el 7 de marzo de 2008.
- 17 Los encuentros de Viceministros de Relaciones Exteriores de Ecuador se dieron el 29 de abril en Panamá, 13 de mayo en Perú, 27 de mayo en Panamá, 6 de junio en Washington. El 21 de mayo se reunieron en Panamá el Jefe del Comando Conjunto de Ecuador y el Comandante General de la Fuerzas Armadas de Colombia bajo el auspicio de la OEA, con el fin de poner en vigencia la Cartilla de Seguridad para prevenir incidentes en la zona fronteriza. Fuente: Boletines de Prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador.
- 18 Con la firma en Brasilia el 17 de febrero de 1955 de los acuerdos con Perú, designados como "Declaración de Paz de Itamaraty", con la que se concluyó el conflicto armado por la demarcación territorial en la Cordillera del Cenepa. En los años posteriores, progresivamente, las prioridades militares ecuatorianas se han desplazado a la frontera norte con Colombia, al calor de las tensiones generadas por las acciones

- de contrainsurgencia de las Fuerzas Militares colombianas y sus impactos trasfronterizos.
- 19 Proyecto de Ley de Seguridad Pública y del Estado.
- 20 Por Decreto Ejecutivo No. 770 del 29 de noviembre de 2007.
- 21 La demanda de inconstitucionalidad presentada por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE ante la Corte Constitucional, a nombre de las catorce nacionalidades y 18 pueblos, plantea que se violó el derecho a la consulta previa está establecido en la Constitución y derechos de los pueblos indígenas.
- 22 Departamento de Control y Supervisión de Organizaciones de Seguridad Privada.
- 23 Asociación Nacional de Empresas de Seguridad.
- 24 Plan Nacional de Seguridad Ciudadana. Ministerio de Gobierno, marzo 2008.
- 25 El gobierno ecuatoriano ha manifestado que no renovará el convenio a su término, en correspondencia al actual mandato constitucional que prohíbe este tipo de instalación en territorio nacional.
- 26 Las primeras unidades llegarán en 2010.
- 27 El 29 de septiembre de 2008 la Cámara de Representantes de EE.UU. aprobó la Ley 7222 y fue promulgada en Octubre por el Presidente George W. Bush.

SEGURIDAD NACIONAL, GOBERNABILIDAD Y CRIMEN ORGANIZADO EN MÉXICO

RAÚL BENÍTEZ MANAUT

RESUMEN EJECUTIVO

En el presente ensayo se debaten los principales temas que tienen que ver con la seguridad de México vinculados a la relación que existe en el país entre la gobernabilidad, la seguridad nacional y la defensa. Se analizan los cambios en las percepciones de amenaza y conflicto, donde los del siglo XX dejan de ser importantes, sobre todo los derivados de la Guerra Fría, como el desafío del comunismo o, por ejemplo, la aparición de las guerrillas indígenas en Chiapas en 1994. Ahora la seguridad nacional de México se cuestiona por el crimen organizado, básicamente por los carteles del narcotráfico, y se ha vuelto una seguridad transnacional. En el ámbito nacional la seguridad pública es la principal preocupación de la población y se ha desatado un amplio debate en el país acerca de la estructura, doctrina y eficacia de las más de 1.600 corporaciones policíacas. El gobierno mexicano ha recurrido a las fuerzas militares como «última opción» para enfrentar estos problemas, apareciendo el fantasma de la «militarización».

En este ensayo también se pone especial atención a las variables geopolíticas de la seguridad mexicana, como son las relaciones con EE.UU. y los países de Centroamérica. Se analizan los programas de cooperación en seguridad, especialmente la Iniciativa Mérida para México y Centroamérica, y sus posibles impactos. Luego se concluye que México está en una disyuntiva: el país podría escalar en una crisis de seguridad y vulnerarse la gobernabilidad, con lo cual el Estado podría tornarse «discapacitado» para resolver sus propios problemas de seguridad o, por el contrario, implementar un gran esfuerzo de reconstrucción institucional y así enmendar la seguridad con éxito.

INTRODUCCIÓN

La transición a la democracia en México, proceso lento iniciado en la década de los noventa del siglo XX, no tuvo como prioridad la reforma del sistema de seguridad y defensa del país. Por ello se pasó de una «seguridad autoritaria», propia de la estabilidad del sistema político encabezado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), a una «democracia insegura». Esta democracia insegura ha derivado en que las estructuras del Estado que deben proteger a la población del delito común y del crimen organizado son débiles, no logran adaptarse, modernizarse ni reformar las actuales condiciones del país, generando una sobrecarga a las Fuerzas Armadas. Por ello, también se pasó de un sistema político autoritario civil, desmilitarizado, a un híbrido de sistema democrático semi militarizado, cuya seguridad se busca en las Fuerzas Armadas por la incapacidad declarada de los sistemas civiles de seguridad pública y justicia. El gran reto para las dos primeras décadas del siglo XXI es hacer convivir las políticas de seguridad del Estado con la democracia.

Fortalecer el sistema de seguridad con las Fuerzas Armadas se da por necesidad política, para frenar la potencial ingobernabilidad del país generada por la guerra desatada por organizaciones criminales para controlar las rutas que se dirigen a EE.UU. para realizar el traslado de drogas, principalmente cocaína. Para enfrentar esta amenaza la mayoría de las estructuras del Estado no tienen capacidades, entrenamiento ni doctrina.

Al mismo tiempo México vive –con distinta intensidad según el estado de la república y el grupo social al que pertenezca la población– graves problemas socioeconómicos que repercuten en la seguridad y la gobernabilidad: hay emigración masiva de población hacia EE.UU. –la trata de personas es una actividad de crimen organizado que, a su vez, repercute en las violaciones de los derechos humanos de los migrantes–, crece la inseguridad pública y la transnacionalización del crimen –por ejemplo el fenómeno de las maras centroamericanas–, aumenta la penetración del crimen organizado –con la modalidad del narcotráfico a la cabeza– en las estructuras empresariales, políticas y hasta sociales en algunas regiones, es imposible detener el flujo transnacional de armas pequeñas entre Norteamérica y Centroamérica que pasa por México, y hay elementos de la nueva agenda internacional de seguridad, como las medidas antiterrorismo, que los gobiernos implementan en

cooperación con EE.UU. En el caso de dicho país, como señala Francis Fukuyama, han fracasado los esfuerzos por reducir el consumo de cocaína o el tráfico de drogas: “Sin esfuerzos importantes para controlar los efectos en el lado de la demanda, Estados Unidos nunca ha hecho un esfuerzo serio para combatir el tráfico. Todos los costos de la ‘guerra a las drogas’ se pretende que se realice o en los países productores o en los países de tránsito” (2009:3).

En México la transición hacia la democracia no ha logrado resolver los principales problemas de gobernabilidad y muchos de ellos se han transformado en asuntos de seguridad nacional, subregional e internacional. En este aspecto, sin lugar a dudas, la relación México-EE.UU.-Centroamérica tiene un componente muy importante, centrado en la búsqueda de la seguridad común.

Las estructuras del Estado mexicano no están preparadas para hacerle frente a los carteles de la droga, pues la guerra que ha declarado el presidente Felipe Calderón [2006-] desde el inicio de su mandato se realiza mediante el empleo principal de las estructuras militares. O sea, es una guerra unidimensional, por la forma como se ha diseñado la estrategia gubernamental. En el caso de las Fuerzas Armadas, no tienen el adiestramiento para un enfrentamiento irregular, como los que se están librando en este siglo. La guerra declarada por el presidente se debe a dos razones. La primera es el proceso de globalización que abre las fronteras físicas al movimiento de capitales y al comercio (EE.UU. sólo puede revisar 1% de los contenedores de mercancías que ingresan a su territorio en los puertos y aeropuertos), y las humanas (aproximadamente un millón de personas cruzan la frontera México-EE.UU. diariamente, de forma legal) (Bada, *et. al*, 2006:3). La segunda razón es el proceso de cambio político que vive el país. La transición inacabada a la democracia no logra erradicar la corrupción en las instituciones de gobierno y hay grandes resistencias a implementar reformas de fondo, principalmente en las instituciones de seguridad y defensa. O sea, operan dichas instituciones con legislación, organización, entrenamiento y doctrina propias de la Guerra Fría. Las diferentes «vulnerabilidades estatales», que son aprovechadas por el narcotráfico para mantener el negocio firme y para afectar las estructuras encargadas de perseguirlos, son las siguientes. En otras palabras, hay una agenda compartida de seguridad con EE.UU. A inicios del siglo XXI se centró, desde los atentados del 11 de septiembre de 2001, en aceptar el «potencial»

peligro del terrorismo islámico; ahora la prioridad se focaliza en la aceptación de que el narcotráfico es un problema común, de solución binacional y transnacional.

1. LA SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL MEXICANA

De acuerdo con la Declaración sobre Seguridad en las Américas hay razones estructurales que repercuten de forma directa en la ingobernabilidad y la inseguridad de los países. La pobreza es una condición explicativa necesaria pero no suficiente, pues nuestra hipótesis es que hay causas institucionales, políticas y culturales que influyen decisivamente (OEA, 27 y 28 de octubre de 2003). La pobreza es fuente de conflicto, pero aun en condiciones de pobreza de amplios sectores de la población, el Estado debe evitar la confrontación. Explicaciones totalizadoras llevan a eximir al Estado y a los principales actores políticos de los países respecto a su responsabilidad en el aumento de los niveles de inseguridad e ingobernabilidad. En otras palabras, incluso en condiciones de pobreza de amplios sectores de la población de los países y aun con limitaciones presupuestales evidentes, el Estado puede y debe diseñar e implementar políticas públicas que aborden los problemas de seguridad. Además, en Latinoamérica ha aumentado entre la población la percepción de inseguridad de forma alarmante (Dammert, 2007). En el caso mexicano, el desarrollo del crimen organizado y la violencia desatada se da en una de las regiones más industrializadas y de mayor nivel de vida del país, la frontera norte (Shirk, 2009), no en las regiones rurales pobres o en las áreas marginadas de las ciudades.

Por lo anterior, reconociendo la multidimensionalidad del problema, la transición hacia la democracia ha generado un desnivel en la profundidad de los cambios en las estructuras del Estado. En el caso de las políticas relativas a la seguridad, la defensa y la justicia hay notables inconsistencias, contradicciones e inclusive elementos que impiden la reforma de muchas estructuras. Por ejemplo, no se puede retrasar la reforma de los sistemas de justicia o defensa —en México la reforma del sector defensa no es impulsada por alguna de las tres fuerzas políticas con representación parlamentaria importante—¹, o la profesionalización de los servicios de inteligencia, sin graves consecuencias para la seguridad. Si se mantiene enquistada en el Estado la herencia del pasado caciquil y semi-feudal de muchas estructu-

ras de poder, principalmente en las zonas rurales y en muchos estados de la república, no es posible emprender la reforma de las estructuras policíacas de seguridad pública. Es decir que la multidimensionalidad lleva a la multi-institucionalidad como forma de encaminar la guerra con posibilidades de éxito.

En México la reforma integral del Estado en el campo de la seguridad y la defensa está aun pendiente. Se optó por una estrategia gradualista en el caso de la seguridad pública, los servicios de inteligencia y el sistema de justicia. En el caso de la defensa no hay ninguna reforma sustantiva que la adapte a la nueva condición de democracia con inseguridad. Este «congelamiento» es el causante de los principales problemas de aumento del crimen. En otras palabras, hay democracia pero su calidad es precaria y la inseguridad esta debilitándola, generando constantes problemas de gobernabilidad. Las élites² se resisten, en muchos casos, a avanzar con las reformas estructurales.

Además de los problemas de seguridad pública, que son internos o nacionales, han aparecido nuevos temas en la agenda transnacional de seguridad, como la creciente amenaza de las pandillas transnacionales, las maras³; los desastres naturales⁴, ámbito en el que se ha establecido una gran cooperación intergubernamental para afrontarlos con éxito; y el empleo de las Fuerzas Armadas para enfrentar la mayoría de estos desafíos. En otras palabras, entre Centroamérica, México y EE.UU. cada cual amenaza al otro. La característica de estas amenazas a la seguridad de cada país y región es que son amenazas no gubernamentales, no convencionales y que todos los fenómenos asociados generan el debilitamiento del Estado y la potencial ingobernabilidad.

En México, por lo anterior, la gobernabilidad democrática es débil y, a través de la corrupción, el crimen organizado tiene una elevada capacidad de penetración en las estructuras gubernamentales. Este fenómeno se produce a nivel del poder político —federal, estatal y local—, las Fuerzas Armadas y los cuerpos policíacos, e incluso al interior de los servicios de inteligencia. La pregunta clave en este período de transición es: ¿cómo construir instituciones para hacer vigente el Estado de Derecho, fortalecer y profesionalizar las instituciones de seguridad y lograr una *gobernabilidad sustentable*?

2. LA GEOPOLÍTICA DE LA SEGURIDAD HACIA EL NORTE: MÉXICO-EE.UU.

Uno de los principales elementos que está definiendo, a inicios del siglo XXI, las políticas de seguridad de México es lo sucedido como consecuencia de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. En la década de 1990 la relación México-EE.UU. pasó sin grandes tensiones del esquema de la Guerra Fría al de la Posguerra Fría, siendo el Tratado de Libre Comercio el motor de ese ajuste de las agendas binacionales (Aguayo y Bailey, 1997). A partir del 11 de septiembre de 2001 la tensión en las relaciones internacionales afectó a México de forma directa, principalmente por su vecindad con EE.UU. Debido a la confusión reinante en los momentos posteriores a los atentados, se especulaba que los terroristas islámicos habían ingresado por las fronteras terrestres de Canadá o de México. En forma abrupta, México, al igual que la gran mayoría de los países del mundo, se vio obligado a responder a las demandas estadounidenses de seguridad. La estrategia de EE.UU. se diseñó en dos frentes: a) la protección de la patria (*Homeland Security*) y b) la puesta en práctica de la estrategia de acción preventiva contra el terrorismo (*Preemptive Action*). Para el primer esquema de defensa de EE.UU., la colaboración de México y Canadá es vital, por lo que muy rápidamente se firmaron los acuerdos gubernamentales de fronteras inteligentes, con Canadá en diciembre del 2001 y con México en marzo del 2002. En México no hubo grandes cuestionamientos al respaldo al nuevo esquema de seguridad del vecino. Por el contrario, la gran crítica y cuestionamiento fue en la política internacional que este país puso en marcha. México no respaldó el esfuerzo diplomático por involucrar a la ONU en la guerra contra el terrorismo, lo que generó una situación de gran fricción entre ambos gobiernos.⁵

En otras palabras, en materia de seguridad, el gobierno de México en las relaciones con su vecino del norte, dividió la labor de sus secretarios de Estado. Desde el 11 de septiembre de 2001 se llevó a cabo una amplia colaboración entre la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República y los sistemas de inteligencia con sus contrapartes en el gobierno norteamericano.⁶ Por otro lado se produjo una notable diferencia –y hasta una tensión abierta– en el trabajo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, por su oposición a la estrategia contra el terrorismo y al esfuerzo por derrocar a Saddam Hussein [1979-2003] en Iraq. En México tampoco se vio con agrado,

en lo que corresponde a la cooperación en defensa, la creación del Comando Norte de EE.UU. en 2002 (Bondi, 2004).

Además de los acuerdos de fronteras inteligentes para reforzar el esquema tri-nacional de seguridad, los presidentes de México, Canadá y EE.UU. firmaron el Acuerdo para la Prosperidad y la Seguridad de América del Norte (ASPAN) en el año 2005. El ASPAN opera mediante grupos de trabajo temáticos y sectoriales –interministeriales– y es actualmente el marco de referencia para la cooperación en seguridad.⁷ A nivel conceptual, este acuerdo originalmente estaba diseñado para dinamizar la cooperación en seguridad. La incorporación del concepto de «Alianza para la prosperidad» se dio por petición mexicana, debido a que si solo se hubiera tenido como objeto la seguridad, podrían haber aparecido oposiciones a esquemas de cooperación con EE.UU. Las tensiones generadas por las asimetrías en los niveles de desarrollo se observan con mayor gravedad en las fronteras, teniendo este factor un alto impacto en la inseguridad.⁸ La debilidad de la cooperación basada en el acuerdo de fronteras inteligentes de 2002 y el ASPAN de 2005 reside en que, comparativamente con el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), no se trata de compromisos avalados por los congresos de los países. Por ello, no son acuerdos de Estado y se circunscriben a la cooperación de los gobiernos de turno. Esto, de por sí, hace frágil la cooperación. Por ello, con el cambio de gobierno en México en 2006 se empezó la negociación para profundizar la cooperación binacional en materia de seguridad y se diseñó la Iniciativa Mérida.⁹

En la cooperación de seguridad entre México y EE.UU. existe una compleja relación intergubernamental. Ésta se puede sintetizar en la tabla 1, pues México mostró sus diferencias abiertas con la postura de la administración del presidente George W. Bush, respecto de su «guerra preventiva», pero respaldó los esfuerzos para apoyar su seguridad interna. De forma gradual se ha construido un entramado institucional que vuelve muy compleja la interrelación gubernamental, lo que podríamos llamar una «interdependencia compleja interinstitucional», en el ámbito de la seguridad.

La Iniciativa Mérida se propone explícitamente evitar el tráfico de México hacia EE.UU. de drogas y armas, así como de personas involucradas en estas actividades y de recursos financieros ligados a ellas. La propuesta abarca la entrega de equipo

TABLA 1.
RELACIÓN MÉXICO - EE.UU.

Posición de Estados Unidos	Posición de México
1. Homeland Security Agencias: Dept. of Homeland Security Dept. of Justice FBI, CIA, DEA, DIA Gobiernos de estados del Sur Asegurar fronteras. Guardia Nacional, Coast Guard, INS, Aduanas	1. Apoyo Total Secretaría de Gobernación PGR, SEDENA, SEMAR, PFP, INM, CISEN, Gobiernos de estados, Norte Cooperación para asegurar fronteras Fuerzas militares, policiacas y PFP
2. Preemptive Action Dept. of Defense Dept. of State	2. No Apoyo México no tiene fuerzas en el extranjero Conflicto con SRE en el foro ONU
3. Seguridad Hemisférica Dept. of State, Foro OEA Coincidencia en el respaldo a las convenciones: CICAD, CICTE Fortalecer el TIAR y la JID	3. No Coincidencia de Posiciones SRE, Foro OEA No conflicto, no cooperación Trabajo conjunto a nivel convenciones Redefinir la relación JID-OEA Cuestionamiento al TIAR
4. Guerra a las drogas Cooperación total, nivel Dept. de Justicia Cooperación Fuerzas Armadas	4. Guerra a las drogas Cooperación total PGR y CENDRO, Fuerzas Armadas
Temas de «seguridad» social, ambiental, comercial	
5. Migración. Diferendos en la posibilidad de «alcance parcial y local»	5. Búsqueda infructuosa de acuerdo compromisos de global
6. Agua en la frontera Diferencias en la percepción del conflicto y agua. Coincidencia en que la negociación es la salida Mecanismo de solución: Negociaciones por temporada de lluvia	6. Agua en la frontera Diferendos Imposibilidad de pago de deuda de su solución.
7. Comercio, a veces se vincula a la seguridad Búsqueda del ALCA, reducción de la importaciones Coincidencia en que la seguridad en la frontera	7. Percepción contradictoria del TLCAN. A veces se cuestiona y a cia del TLCAN y a veces se le reivindica. Coincidencia en fortalecer la seguridad del comer- cio la cual no debe obstaculizar el comercio.

Fuente: Elaboración del autor.

de inspección, scanners de ion, unidades caninas de intercepción en aduanas, tecnologías de comunicación, asesoría técnica y entrenamiento para las instituciones de justicia, programas de protección de testigos, helicópteros y aviones de vigilancia para garantizar una reacción rápida. Esta iniciativa se vincula a la National Southwest Border Counternarcotics Strategy, aplicada en la frontera sur de EE.UU. (Department of State, 2007).

México se había rehusado a recibir montos importantes de EE.UU. en asistencia militar o policiaca para la guerra contra las drogas. A inicios de la década de 1990 EE.UU. participó en el diseño y la apertura de un centro de inteligencia contra las drogas –el Centro de Planeación para el Control de Drogas (Cendro)– en la Procuraduría General

de la República y ayudó en el entrenamiento del personal de los Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales (GAFES) en las Fuerzas Armadas. Asimismo entregó 73 helicópteros OH-1H que en 1998 fueron devueltos, lo que causó una fuerte tensión entre las fuerzas armadas de ambos países (Meyer, 2007:4). Desde 1996 la asistencia para la guerra contra las drogas en cooperación con las diferentes agencias de seguridad, justicia y las Fuerzas Armadas mexicanas fue de 440.62 millones de dólares y, entre 1996 y 2007, se entrenó a 5.140 personas. En este último año México recibió 59 millones de dólares en ayuda militar (Center for International Policy). Así, con la Iniciativa Mérida y con el paquete de ayuda de 1.300 millones de dólares, en un año (2008) se recibe más asistencia que el total recibido durante los últimos doce años.¹⁰

El eje central de la guerra contra las drogas es la acción de las fuerzas de operaciones especiales del ejército y la armada. Éstas tienen capacidades de inteligencia que, lógicamente, deben ser reforzadas en dos vertientes: el esfuerzo propio y su retroalimentación con la cooperación internacional. Con esto debe aumentar la capacidad real para la intercepción de la cocaína. Además, si se quiere estar en condiciones de enfrentar con éxito esta guerra,

se necesita modernizar el equipo, lo cual por su altísimo costo dependerá en parte importante de la asistencia de EE.UU. A lo anterior está dirigida la primera entrega de la Iniciativa: 40% se destinará a las Fuerzas Armadas, 20% a la Secretaría de la Defensa Nacional y 20% a la Armada de México, o sea, cien millones de dólares a cada una, como se observa en la tabla 2:

TABLA 2
INICIATIVA MÉRIDA. AÑO FISCAL 2008. 500 MILLONES DE DÓLARES.
ASISTENCIA A MÉXICO CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO

I) Programa contranarcóticos, contraterrorismo y seguridad fronteriza (\$ 306,3 millones)	
• 208,3 millones para ocho helicópteros de transporte Bell 412s, con 24 millones para equipo logístico, partes y paquete de entrenamiento; 87 <i>scanners</i> de ion manuales para el ejército y la fuerza aérea; dos aviones de reconocimiento [CASA CN-235-300, a cincuenta millones cada uno, equipado con el equipo de la guardia costera] para la Armada. • 31,3 millones para auxiliar al Instituto Nacional de Migración, para modernizar su base de datos y de verificación de información, formas digitalizadas de migración, y entrenamiento y equipamiento de personal en técnicas de rescate y salvamento, para ser usados en la frontera sur de México. • 25,3 millones para establecer un sistema seguro de comunicaciones en instalaciones de las agencias de seguridad nacional y para inspeccionar las claves de correo. • 2 millones para expandir la capacidad de la oficina del Procurador General en la iniciativa del trabajo contra traficantes: Operación contra Traficantes. Iniciativa sobre Seguridad y Salud (Oasiss), para identificar y perseguir a los traficantes de personas en la frontera México-EE. UU. • 31,5 millones para <i>scanners</i> de rayos X, y entrenamiento para la detección canina y entrenamiento para agentes de aduana en los puntos de entrada. • 7,9 millones para expandir la interconectividad de las bases de datos de los servicios de inteligencia, para operar una red segura de comunicaciones.	
II) Programa de Seguridad Pública y Aplicación de la Ley (\$ 56.1 millones)	
• 30 millones para equipo de inspección no intrusivo (<i>scaners</i> de rayos X en Vans) para la Policía Federal (SSP), y establecer un equipo nuevo de inspección canina para ser usado en las inspecciones. • 6 millones para equipamiento de seguridad (vehículos armados a 120.000 cada uno, radios, chalecos y cascos antibalas, entrenamiento y equipo asociado) para proteger al personal que aplica la ley contra las organizaciones criminales. • 5 millones para ayudar a la Unidad de Inteligencia Financiera para mejorarla infraestructura de cómputo y las herramientas de análisis de información. • 15,1 millones para ayudar a la Secretaría de Salud con sistemas de cómputo para crear una base nacional de datos, para reducir la demanda y el consumo, esto también servirá para apoyar los esfuerzos de la organizaciones no gubernamentales y otros actores no estatales que colaboran en la reducción de la demanda y la rehabilitación.	
III) Construcción Institucional y aplicación de la Ley (\$ 100,6 millones)	
• 60,7 millones para renovar los sistemas forenses de información en la Procuraduría General de la República y proveer entrenamiento en gerencia de cortes, gerencia de prisiones y profesionalización policiaca, así como apoyar a las unidades anti-crimen, programas de protección de víctimas y testigos, y entrenamiento en extradición. • 5 millones para apoyar al Instituto Nacional de Ciencias Forenses. • 19,9 millones para ayudar a la Procuraduría General de la República para digitalizar todas las funciones de los jueces, otorgando sistemas gerenciales y reconstruyendo las bases de datos. • 15 millones para los programas anticorrupción, transparencia y derechos humanos.	
VI) Programa de Apoyo	
• 37 millones, costo de administración del personal estadounidense, servicios del presupuesto para apoyar los programas y la entrega de los equipos relativos con el paquete de asistencia a México.	

* Propuesta de diciembre de 2007. Propuesta original que posteriormente fue reducida a 400 millones de dólares para el primer año (2008) y a 350 para el segundo (2009) por el Congreso de EE.UU.

Fuente: Casa Blanca, "Request to Fund Security Cooperation with Mexico and Central America", 2007.

Una de las debilidades más notables de las Fuerzas Armadas mexicanas es su fragilidad financiera. En la propuesta de presupuesto para la Secretaría de Defensa Nacional para el año 2008, de 34.000 millones de pesos (3.200 millones de dólares), 95,5% se destina al pago de personal. En igual condición se encuentra la Secretaría de Marina (Sedena, 2009; Semar:200); Presidencia de la República, 2008). Existe una propuesta de ejercicio de un presupuesto extraordinario según la cual se dotaría a la SEDENA con 7.100 millones de pesos adicionales (650 millones de dólares) para equipos (*Reforma*, 12 de octubre de 2007). Sin embargo, esta cantidad es insuficiente para las dos secretarías de Estado, teniendo en cuenta que el equipo actual es obsoleto –muchas piezas ya rebasaron su capacidad de vida útil– y que para enfrentar con éxito las dos misiones fundamentales –la guerra contra el narcotráfico y la ayuda a la población civil ante los desastres naturales– es evidente que se requiere un equipo militar moderno. Parte de éste sería proporcionado por la Iniciativa Mérida.

3. LA GEOPOLÍTICA DE LA INSEGURIDAD EN EL SUR: MÉXICO-CENTROAMÉRICA

La frontera sur de México es identificada como de alta afluencia de narcóticos, sobre todo en la región del Petén en Guatemala, Belice y las costas cercanas al estado de Quintana Roo (Armijo, 2007). Fuentes militares de EE.UU. señalan que el norte de Centroamérica y el sur de México son flancos vulnerables de la seguridad de EE.UU. (Cope, 2006). Por la crisis económica estructural que viven los países de Centroamérica ha aumentado la migración de personas hacia el norte. Esto se agravó con el paso del huracán Mitch por Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador en 1998. Igualmente, por razones vinculadas a la debilidad del Estado y la falta de profesionalización de los servicios de inteligencia y los cuerpos policíacos de los países centroamericanos, se produce un aumento inusitado del crimen organizado y común, aparecen nuevas formas de delincuencia transnacional como las maras y comienza a hablarse de nuevas amenazas emergentes en la región (Barnes, 2007). El jefe del Comando Sur de EE.UU. sostuvo, en enero del 2006, que el tráfico de drogas de Colombia y Venezuela hacia EE.UU. se realiza en su mayor parte por vía aérea: se dirige hacia las pistas clandestinas del Petén en Guatemala y en otras regiones del Caribe mexicano, como los estados de Quintana Roo y Campeche (Craddock, 2006).

México ha firmado numerosos acuerdos de cooperación con Guatemala y Belice con contenidos similares a los firmados entre México y EE.UU., para tener un mayor control de la frontera.¹² Estos se sostienen en la creación de los Grupos de Seguridad Fronteriza Binacional (con Guatemala y Belice). Las difíciles condiciones geográficas de la región –que es selvática y montañosa–, la deficiente cobertura de las instituciones y la corrupción constituyen escollos para que esos compromisos avancen en resguardar realmente la frontera. En el nivel retórico, los gobernantes se han comprometido a hacer legal la frontera sur de México, pero en la práctica este es un flanco vulnerable para la seguridad del país por las razones que hemos expuesto.

Un reciente informe de la ONU señala que el conjunto de la región centroamericana presenta gran proclividad al desarrollo de formas criminales muy evolucionadas (2007). Se menciona como hipótesis que las actividades criminales están impidiendo el desarrollo económico y la gobernabilidad debido a la elevada incidencia de crímenes como el tráfico de personas, de drogas y de armas de fuego, así como los homicidios, los secuestros, el lavado de dinero y los altos índices de corrupción. Además, la población es proclive a desarrollar culturas de violencia, dado que los conflictos armados han finalizado muy recientemente, hecho que se suma a la limitada acción de la justicia penal y la Policía. En este informe se menciona que los tres países en los que se presenta este fenómeno con mayor gravedad son Guatemala, Honduras y El Salvador, mientras que en los países del istmo, al sur, se observa menor incidencia de dichos hechos. Las estadísticas que presenta el informe en la mayoría de los casos muestran que, en términos cuantitativos, los problemas descritos se presentan sobre todo en Guatemala (*ídem*).

En el caso de Guatemala, su gobierno y su congreso, reconociendo la gravedad de la penetración del crimen organizado en las estructuras del Estado, aceptaron, el 19 de noviembre de 2006, la creación de la Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG). El llamar a la ONU para colaborar en el combate contra el crimen –al igual que México y Colombia lo hicieron hace ya diez años– significa un reconocimiento de la incapacidad de las estructuras gubernamentales para cumplir esta tarea. De esta manera, la frontera sur de México es un mosaico de ilegalidades, donde abundan las mafias de traficantes de personas y de drogas, los contrabandistas de

todo tipo y, recientemente, las mafias que trafican con armas pequeñas.

En Centroamérica se estimaba que, hacia 2005, existían más de 70.000 pandilleros organizados como maras. En México las autoridades policiales calculan que las pandillas agrupadas como maras suman 4.000 y que este fenómeno de «imitación» se inició en el año 2000. Las maras se encuentran principalmente en Chiapas, debido a la condición de estado de transmigrantes de Centroamérica a México (Benítez Manaut y Sotomayor, 2008). En el caso particular de Chiapas, por ejemplo, las autoridades han identificado la presencia marera en 24 de alrededor de 130 municipios del Estado. Hay 53 clicas o pandillas en Chiapas de las cuales 37 pertenecen al Barrio 18 y 16 a la Mara Salvatrucha-13. Estas clicas varían en tamaño de ocho a ochenta individuos con grupos de edades distintas y se estima que 49% de los pandilleros son menores de 18 años, 40% están entre los 18 y los 25 años, 7% se encuentra entre los 26 y los 30 años y sólo el 4% es mayor de 30 (Hristoulas, 2007).

Así, este fenómeno, que en su origen es de seguridad pública, puede afectar la seguridad nacional de México. Ello debido a que las políticas de mano dura aplicadas en Guatemala, Honduras y El Salvador expulsan a los delincuentes hacia lugares más seguros, como México. Estas políticas -como la Mano dura y la Súper mano dura de El Salvador, Escoba en Guatemala y Libertad Azul en Honduras- no han logrado el éxito esperado y, por el contrario, han aumentado los niveles de criminalidad asociada a esta actividad delincuencia. Este fenómeno se agrega a los crecientes problemas de inseguridad pública endógenos que están impactando en la gobernabilidad del país. Así, problemas como el narcotráfico y la nueva delincuencia transnacional se trasladan desde las fronteras sur y norte de México hacia las ciudades del interior. Desde Centroamérica y Sudamérica ingresan a México drogas, armas pequeñas y delincuentes (De León Escribano, 2007). México a su vez exporta sus carteles a Centroamérica, principalmente el del Golfo, que se estima actúa en Guatemala. Al mismo tiempo, la población migrante sufre la extorsión de los traficantes y las autoridades gubernamentales corruptas. México además exporta grandes cantidades de esos narcóticos hacia EE.UU. y expulsa también a población portadora de los problemas sociales asociados a ella. De EE.UU. proviene la demanda de drogas y el financiamiento para que ese comercio ilegal sea posible, y también el factor que alimenta a toda la criminalidad común

y organizada de México: las armas, debido a las facilidades para la venta libre en ese país.

4. SEGURIDAD NACIONAL Y NARCOTRÁFICO

En lo que respecta al crimen organizado y la definición de la guerra al narcotráfico también hay un problema conceptual: en México, actualmente, la violencia que se ha desatado es una guerra entre los carteles por el control de territorios (ciudades donde almacenan la cocaína). Se lucha por la distribución callejera, tratando de crear mercados locales de consumidores en las ciudades y de evitar la competencia en las carreteras que conducen al norte del país, donde se pelea por la colaboración de las autoridades federales y estatales que las vigilan. Esta guerra es desatada por los seis principales carteles en que se divide la geografía criminal del país: 1) el Cartel del Golfo (que controla los estados de Yucatán, Quintana Roo, Campeche, Tabasco, Veracruz y Tamaulipas, y libra una gran lucha por el control de ciudad Juárez); 2) los Zetas, vinculados al Cartel del Golfo, y expanden su acción a muchos estados del centro del país; 3) la organización Beltrán Leyva (que disputa el control de las rutas del Pacífico desde Sinaloa); 4) el Cartel de Sinaloa, controlado por el 'Chapo' Guzmán, que a su vez controla la Federación de Sinaloa; 5) el Cartel de Tijuana, encabezada por la familia Arellano; y el Cartel de Juárez (Stratfor Report, 2008). Entre estos carteles, tres de ellos son muy importantes, pues se ubican en los tres puntos neurálgicos de la frontera: Tijuana, Ciudad Juárez y la frontera Tamaulipas-Texas.

El narcotráfico es la causa del aumento de los delitos del fuero federal en México. Es un fenómeno que tiene muchos años de estar presente en sus variables de producción, tráfico y consumo de marihuana y amapola (Astorga, 2006:115). Lo que transformó el tráfico de drogas en un crimen de alto impacto, con creciente repercusión social, fue el ingreso al mercado de la cocaína proveniente de los Andes desde la década de 1970. Luego, a partir de la década de 1990, como producto del narcotráfico se consolidan las grandes organizaciones criminales como factores de poder real en México (García Ramírez, 2002). Estas organizaciones criminales, de igual manera, participan en una especie de transnacionalización empresarial en la que la cocaína se produce en Colombia, se transporta a través de corredores aéreos, marinos y terrestres, y se consume en EE.UU., configurando redes transnacionales (Bailey y Godson, 2000).

A fines del gobierno de Vicente Fox [2000-2006], el secretario de Seguridad Pública, Eduardo Medina Mora, señaló que no hay zona del país que esté libre del crimen organizado. Según Medina Mora el negocio es del orden de los 8.500 millones de dólares –aproximadamente 1% del PIB– y uno de sus principales elementos es la corrupción policial. La secretaria de Estado, Hillary Clinton, dio una cifra superior en su visita a México en marzo de 2009 y mencionó que las ganancias del narcotráfico en México ascendían a 25.000 millones de dólares (*Reforma*, 26 de marzo de 2009:5). Medina Mora afirma que en Michoacán, en Nuevo Laredo, así como en Baja California, los cuerpos policíacos locales estaban, hacia 2006, totalmente penetrados por el narcotráfico. Por la dimensión que ha adquirido el fenómeno, Medina Mora sostiene que el narcotráfico es un grave problema de seguridad nacional por la forma como erosiona al Estado: “es un problema de seguridad nacional, porque hay una amenaza a las estructuras de seguridad del Estado, aunque sea a nivel municipal y estatal. Podemos hablar desde luego de estructuras federales, pero con un colapso municipal y estatal” (2006:27).

Si las estructuras municipales y estatales están colapsadas entonces solo queda el recurso del gobierno federal. El listado de dependencias responsables del combate al narcotráfico abarca prácticamente todo lo que se denomina el gabinete de seguridad. Constitucionalmente esta labor corresponde a la PGR, pero debido al crecimiento y expansión del delito participan de forma directa seis dependencias federales: la Secretaría de Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Secretaría de Seguridad Pública –tanto sus unidades de inteligencia como la Policía Federal Preventiva y el Sistema Federal Penitenciario–, la Secretaría de Salud –para el combate contra las adicciones y el consumo–, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público –principalmente para el combate contra el lavado de dinero, a través del Servicio de Administración Tributaria– y la Secretaría de Gobernación, a través del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).

En el seno de la Procuraduría General de la República, a su vez, casi 80% de sus estructuras se dedican al combate del narcotráfico. Entre las más importantes están la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales, la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada, el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Informa-

ción para el Combate a la Delincuencia –principal institución que realiza inteligencia en la PGR–, y la Unidad Especializada en Investigación de Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas (Aguayo, 2008:134). Además, para la cooperación internacional participa de forma destacada la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En México se observa que entre los carteles hay una guerra sin precedentes por el control de las plazas, desde el inicio del gobierno de Felipe Calderón en diciembre de 2006. Por ejemplo, en el año 2005, los asesinatos entre bandas rivales de narcotraficantes y de miembros de corporaciones policíacas ligadas a su combate fueron 1.543. En 2006 la cifra ascendió a casi 1.600 y en 2007 fueron 2.275. En 2008 ascendieron a casi 6.400 (*Reforma*, 16 de enero de 2009). Las mayores rutas de abastecimiento de cocaína se registran en las costas del Pacífico sur, en Oaxaca y Guerrero, provenientes de Colombia, y en la península de Yucatán y Veracruz, provenientes de Venezuela y Brasil. En el tránsito por tierra, la mayor parte entra por la región del Petén en Guatemala (*El Universal*, 4 de abril de 2009). Las distintas fuentes de información señalan que el cartel del Golfo fue el más poderoso durante el gobierno de Vicente Fox (Trans-border institute, 2008:1). Esto explica los altos niveles de violencia registrada en el estado de Tamaulipas, principalmente en las ciudades fronterizas.

En el sexenio foxista, entre el año 2000 y el 2005 fueron detenidas 60.000 personas por delitos contra la salud. Sin embargo, solo quince de ellas eran líderes de los carteles y cincuenta pertenecían a las estructuras financieras de estas organizaciones; únicamente se capturó a 71 sicarios. En otras palabras, la mayoría de los detenidos pertenece a la cadena inferior de distribución o son campesinos cultivadores (Aguayo, 2007:136).

En México el narcotráfico ha causado una especie de «Estado de terror» en el que tanto la acción de los carteles como las estrategias del gobierno han generado espirales de violencia. El gobierno federal necesita recuperar el control de ciudades ocupadas totalmente por el narcotráfico, como por ejemplo Nuevo Laredo en 2005. Otro factor es la incorporación de prácticas de sicariato, propias de Colombia o Guatemala. Aparecieron desde los años 2000 y 2001 ex militares guatemaltecos que fueron miembros de las unidades especiales del ejército de ese país. Se supone que estos ex kaibiles¹⁴ entrenan a los sicarios de los diferentes carteles. De igual manera, ex

integrantes del ejército mexicano, conocidos como «zetas», trabajan para entrenar y realizar las acciones más importantes de los carteles.

Una de las estrategias empleadas por el gobierno federal mexicano consiste en emplazar operativos en los que principalmente se despliegan fuerzas militares. Durante el gobierno de Fox el más importante esfuerzo fue el operativo México Seguro, iniciado el 11 de junio de 2005. Este operativo se inició en Nuevo Laredo para remover a 700 policías locales comprometidos con el narcotráfico. Como evidencia del vínculo entre los policías municipales, los zetas y los carteles, se encontró, el 26 de junio de 2005, a 44 personas secuestradas que eran retenidas por los policías municipales (Freeman, 2006:5). Sin embargo, el operativo México Seguro es cuestionado debido a que el ejército tiene una limitada capacidad de despliegue y sólo puede enviar fuerzas en forma parcial, debiendo retirarlas después de un tiempo, por lo que el lugar regresa al control de los carteles (Cabrera, 2006).

El fracaso de los esfuerzos del gobierno mexicano es evidente si se observa que cantidades muy significativas de cocaína se introducen a EE.UU. Por ello, entre los argumentos del gobierno de EE.UU. para insistir en la puesta en marcha de un ambicioso programa de cooperación, está el bajo porcentaje de captura de drogas en México. Un informe del Government Accountability Office (GAO) señala que se estima que llegan a introducirse un promedio de 275 toneladas de cocaína por año a EE.UU. desde México y que el gobierno mexicano solo captura 36 toneladas (2007:1). En dicho informe se recomienda reforzar la cooperación para aumentar la capacidad de intercepción de las agencias mexicanas responsables del combate contra las drogas, principalmente las Fuerzas Armadas (Corchado, 2007). Debido a esta capacidad de penetrar por las fronteras que tienen los carteles de drogas, entre los dos gobiernos se está planificando poner en marcha un plan binacional de combate específico para los estados del norte de México y sur de EE.UU.¹⁵

Uno de los temas más importantes de la inseguridad de México es el tráfico de armas. Durante la Guerra Fría la obsesión de los Estados en lo referente a la seguridad estaba centrada en el control de las armas estratégicas. Para el caso de México la clave era evitar caer en una carrera armamentista nuclear, objetivo que se logró con éxito. Durante la Posguerra Fría el paradigma de la inseguridad es el inverso: la amenaza son las armas pequeñas. En México hay una am-

plia disponibilidad de armas debido a la legislación de EE.UU. que permite la venta libre de estos productos en las armerías de ese país. Estas armas son el alimento principal del crimen común y organizado en México. Además, el control de estas, realizado por la Secretaría de Defensa Nacional, es muy deficiente debido a la existencia de un gran mercado negro proveniente de EE.UU. y, en menor medida, de Guatemala y Centroamérica. Según una investigación de la Fundación Arias para la Paz, en Guatemala hay más de medio millón de armas ilegales. En El Salvador, la cifra asciende a 224.600 armas ilegales, frente a 147.581 registradas. En Honduras existen más de 400.000 armas de fuego sin registrar y 88.337 registradas (Zamora Chavarría y Espinoza, 2005:32).¹⁶

En México, se afirma que:

La Secretaría de la Defensa ha informado que desde 1972 a la fecha, se ha registrado un total de 2.824.231 de armas, de las cuales el 85% corresponde a uso civil y 15% son usadas por personal de seguridad. Sin embargo, según estimaciones de la prestigiada publicación *Small Arms Survey*, en México existían entre 3,5 y 16,5 millones de armas en 2004 (Sánchez, 2007:226).

El comercio ilegal de armas se produce por la facilidad para cruzar ambas fronteras –la de México-EE.UU. y la de México-Guatemala–, por la ausencia de control del comercio de armas en el sur de EE.UU. y por el gran negocio que realizan los comerciantes guatemaltecos. Por el peso político que tienen agrupaciones como la National Rifle Association, el gobierno de EE.UU. boicoteó una iniciativa impulsada por un grupo de países de Latinoamérica para regular y controlar el tráfico transfronterizo de armas ligeras (Andreas y Nadelmann, 2006:7). Este fenómeno no es exclusivo de la relación entre México, EE.UU. y Centroamérica, sino que tiene graves expresiones también en Sudamérica, por ejemplo en Colombia, Venezuela y Brasil. De esta manera, lo «ilícito» se vuelve parte de la convivencia entre ciudadanos y aparece como un elemento importante para las economías. Como veremos a continuación, el tráfico de armas se vincula a la inseguridad pública de forma directa.

5. INSEGURIDAD PÚBLICA Y SEGURIDAD NACIONAL

La inseguridad ciudadana se ha convertido en un problema de seguridad nacional en México. La población reclama al gobierno mayor seguridad en todos los niveles y las corporaciones de Policía no

logran resolver el dilema de cómo actuar con eficacia contra el crimen organizado. Uno de los problemas es la desconcentración de las policías que afecta notablemente su profesionalización. Existen 1.661 corporaciones policíacas según el actual secretario de Seguridad Pública (García Luna, 2006). Cuando se inició el sexenio de Fox en 2001 casi la mitad de la Policía Judicial Federal (PJF), dependiente de la Procuraduría General de la República (PGR), estaba conformada por militares. Evidentemente no había ninguna confianza en los policías civiles y se optó por la asistencia de las Fuerzas Armadas.¹⁷ De igual manera, al crearse la Policía Federal Preventiva (PFP) en 1998, su base fueron las Fuerzas Armadas.¹⁸ Otro

cuerpo policíaco, la principal creación durante el gobierno de Fox, fue la transformación de la PJF en la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) en el año 2002. El principal problema al inicio, a la par de desarrollar un nuevo modelo policíaco, fue enfrentar la corrupción: en el año 2001 7,61% de los policías judiciales tenían procesos penales en su contra, en 2002 fue 3,64%, en 2003 6,56% y en 2004 y 2005 se erradicó a los policías de la AFI que tenían cargos penales (García Luna, 2006:78-80).

Las cifras son alarmantes, tanto en el crecimiento de los cuerpos policíacos, sin que demuestren efectividad, como del aumento de asesinatos:

TABLA 3
ESTADO DE FUERZA POLICÍACA NACIONAL:
PÚBLICA Y PRIVADA. 2007

Corporación	Elementos en 2008
Policías federales	20,353*
Policías estatales	203,474
Policías municipales	152,027
Seguridad privada	140,820**
Total	516,820

Fuente: Jessica Zermeño "Crece el gasto, no la seguridad", *Reforma, Enfoque*, 24 de agosto de 2008.

*Incluye a la Policía Federal Preventiva (PFP) y a la Agencia Federal de Investigación, pero no a los elementos del ejército y la marina transferidos a la PFP.

** Dato actualizado a 2007.

Los datos del cuadro muestran una muy elevada proporción de policías por habitante. Son 4,8 policías por cada mil habitantes, cifra superior a la de Hong Kong (4,78), España (4,5), EE.UU. (3,26), Colombia (2,15), Reino Unido (2,1), Australia (2,1), Canadá (1,95), Japón (1,82) y Chile (1,8) (Zermeño, 2008). En otras palabras, el principal problema de la policía es su eficiencia o la calidad de sus integrantes, no la cantidad desplegada. Esto se observa en las dos policías federales más importantes. En el caso de la PFP, de 2001 a 2008 el número de sus agentes se incrementó en un 51%. En el caso de la AFI, de 1998 a 2008 se duplicó el número de sus integrantes (ídem). A pesar de éste aumento la eficiencia disminuyó drásticamente. Dos indicadores son una muestra de lo anterior. El número de detenidos según denuncias bajó de 2,24% a 1,71%. O sea, ahora se resuelven sólo

el 1,7%¹⁹ de los delitos. Por el contrario, el número de secuestros denunciados aumentó de 546 en 2002 a 785 en 2007.

De igual forma, en términos de presupuesto, éste ha aumentado en todos los casos sin mostrar eficiencia. El presupuesto de la PGR se incrementó en más del doble. En 1996 fue de 4.789,9 millones de pesos y en 2008 fue de 9.307,8. En el caso de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) se multiplicó por tres en los últimos ocho años: en 2001 fue de 6.350,1 millones de pesos y en 2008 ascendió a 19.711,6. Esta misma tendencia se observó en el Distrito Federal: la Procuraduría General de Justicia del D.F. en 1999 tuvo un presupuesto de 2.501,2 millones de pesos, y en 2008 fue de 3.971,9 millones de pesos; en el caso de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal,

el presupuesto subió de 8.372,9 millones de pesos en 2001, a 8.657,0 en 2008. En el caso del presupuesto del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) se multiplicó por seis: ascendió de 2.258,3 millones de pesos en 1997, a 15.034,8 en 2005. Este presupuesto son las aportaciones del gobierno federal a las corporaciones de seguridad pública de los estados. En el caso de éste presupuesto transferido, en muchos estados ni siquiera se ejerce, por no tener programas propios.

Las anteriores cifras son alarmantes. Demuestran que el problema de la inseguridad no es de falta de recursos financieros ni recursos humanos. La deficiencia aparece en la carencia de una estrategia estatal multidimensional que logre ser efectiva y que se desplace desde el reclutamiento de agentes policíacos y su entrenamiento, hasta del diseño de las estructuras de coordinación. Por la ausencia de ésta estrategia el crimen común y el organizado han aumentado hasta convertirse, ambos, en un problema de seguridad nacional. En el caso del crimen organizado impacta también en la exportación de la inseguridad al exterior, principalmente a EE.UU.

Los delitos del fuero federal en 1997 fueron 73.913 y en el 2005 ascendieron a 89.530. Entre estos sobresale el aumento de los delitos contra la salud (narcotráfico): en 1997 se cometieron 21.000 y en 2005 ascendieron a 38.000. De igual manera, los fraudes aumentaron en forma importante. En 1997 se cometieron 393 fraudes en el fuero federal y en 2005 esta cifra subió a 997. En el fuero común los fraudes fueron en 1997 más de 43.000 y en 2005 más de 56.000. Entre los delitos en los que las instituciones policíacas de investigación respondieron con eficacia –por ejemplo el secuestro, combatido por la AFI–, se observa que en el año 2000 se cometieron 591 secuestros, mientras que en el 2005 la cifra bajó a 323, sin embargo estos volvieron a aumentar en el 2008²⁰ como se ve en la tabla 4. Otro descenso importante es el del número de homicidios: en 1997 se cometieron 35.000 y en 2005 bajaron a 26.000. Esto muestra que, poco a poco, se ha dado una especie de profesionalización de los cuerpos policíacos para atender delitos específicos.

Estas cifras presentadas por el gobierno deben ser interpretadas con reserva. Hay investigaciones que

TABLA 4
PRINCIPALES DELITOS COMETIDOS EN EL FUERO COMÚN

	Total	Robo	Homicidio	Violación	Secuestro	Fraude
1997	1.490.923	582.740	35.341	11.664	n. d.	43.929
1998	1.375.635	593.281	34.444	11.315	n. d.	50.165
1999	1.390.467	563.941	33.242	11.492	n. d.	47.258
2000	1.338.473	509.729	31.669	13.264	591	48.133
2001	1.438.335	535.964	31.185	12.971	505	52.361
2002	1.442.226	514.551	29.140	14.373	433	60.122
2003	1.436.669	515.122	28.330	13.996	413	61.970
2004	1.424.321	514.922	26.530	13.650	323	59.956
2005	1.415.681	515.916	25.780	13.550	325	56.822
2006	1.471.101	545.232	27.551	13.894	595	58.084
2007	1.578.680	606.693	28.877	14.300	596	59.905
2008	771.902	303.592	15.671	6.594	314	27.221

Fuente: Elaboración propia sobre la base del *Segundo Informe Presidencial*, anexo estadístico. Disponible en http://informe.gob.mx/descargas/PDF/Anexo_Estadistico.pdf.

señalan una brecha importante entre la estadística oficial y la cifra real, diferencia que se produce por la ausencia de denuncias, por el temor o simplemente por la desconfianza en el resultado de las investigaciones. Por ejemplo, en algunas encuestas se señala que por cada cien delitos registrados en las

estadísticas se cometen 826 (Ruíz Harrel, 2006:203). Además, esta brecha entre la cifra blanca y la negra se registra en las percepciones de la población. A nivel nacional, siete de cada diez habitantes de las principales ciudades del país dicen sentirse inseguros, de acuerdo con una encuesta del Instituto Ciudadano

de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI) realizada en 2005. En el caso del Distrito Federal la situación es aun más preocupante: nueve de cada diez personas se sienten inseguras y tres de cada diez han sido víctimas de algún delito, mientras que en el resto del país esta cifra es de dos por cada diez personas (De la Barreda y Sayed). Así, el principal problema entre la población y el gobierno es el de la desconfianza. La población no cree en el gobierno y no denuncia por presuponer que la investigación no va a tener ningún éxito y que, además, probablemente hay corrupción (Arango, 2007).

Uno de los principales debates es sobre la participación de los militares y el despliegue de estrategias de mano dura.²¹ La mayoría de los análisis señala que para combatir el crimen común la mano dura no es la solución, sino que más bien hay que buscar estrategias de acercamiento comunitario, profesionalidad, honestidad e incluso la participación activa de la ciudadanía. El problema en México es que la mano dura siempre se identifica con el empleo de las Fuerzas Armadas y con posibles violaciones de los derechos humanos. En cambio, el debate es más intenso con relación a las estrategias hacia el crimen organizado. "Con excepción del crimen organizado, que en muchos casos requiere de una respuesta dura, las autoridades se equivocan al creer que controlar la delincuencia es asunto de armas, patrullas o más agentes policíacos. La verdad es muy simple, controlar la criminalidad del orden común es sobre todo asunto de buen gobierno." (Ruíz Harrel, 2006:209).

6. LOS OTROS TEMAS DE LA AGENDA DE LA SEGURIDAD

Hay temas nuevos en la agenda de seguridad de México y también hay percepciones distintas de cómo entender las nuevas amenazas. Dos temas nuevos son el terrorismo y la migración. Ambos fueron introducidos en la agenda de seguridad por EE.UU., principalmente después del 11 de septiembre.

Un informe del Migration Policy Institute definió así el problema de la migración:

Los eventos del 11 de septiembre demostraron trágicamente cómo las leyes de inmigración en Estados Unidos pueden ser violadas o manipuladas para causar terribles daños, al tanto que ponen de relieve que la política de migración

puede ser una importante herramienta para parar o monitorear [a] terroristas y criminales. (Meissner, 2006:15).

La migración ha estado vinculada a la seguridad nacional en todos los países del mundo, tanto para favorecer el ingreso –es el caso de EE.UU. durante el siglo XIX y la primera mitad del XX– como para contener el fenómeno –tendencia presente desde la década de 1980–. México es uno de los países expulsores de población más importantes del mundo y es el que envía mayores cantidades de población a los mercados laborales de EE.UU. Por ello, en sí, es un asunto de seguridad.

A su vez, el concepto de seguridad nacional está íntimamente vinculado al de frontera. En el caso de la migración de Centroamérica y México hacia EE.UU., esta es percibida como una amenaza para la seguridad nacional no porque se tema a los migrantes de estos países, sino por la facilidad con la que ingresan los centroamericanos a México y después a EE.UU. Así, el problema central es la falta de control en las fronteras, lo que lleva a hablar del potencial ingreso irregular de personas que pudiesen tener la intención de atacar a EE.UU.

En el contexto de la seguridad regional, entonces, hay que distinguir dos visiones: la de los países exportadores y en tránsito, y la de los países consumidores y receptores. Dado que EE.UU. sostiene la vulnerabilidad de sus fronteras terrestres, principalmente la frontera sur, desde la década de 1980 la frontera sur de México también es considerada un asunto de seguridad nacional, por las guerras civiles que tuvieron lugar en Nicaragua, Guatemala y El Salvador. En la década de 1990, una vez pacificados esos países, apareció como eje central de la problemática de seguridad el aumento del tráfico de personas, de armas y de drogas. Las maras aprovechan esta debilidad y convierten a la delincuencia asociada a sus estructuras en una amenaza transnacional.

Desde inicios del siglo XXI ha crecido el tráfico ilegal de migrantes debido a la gran crisis económica de Centroamérica y al aumento del crimen; en este escenario aparecen las maras y comienza a hablarse de nuevas amenazas. El jefe del Comando Sur de EE.UU. sostiene que el corredor Andes-Centroamérica-México es el principal alimentador de esta problemática y que sólo el combate con instancias cooperativas –como el centro de inteligencia instalado en Key West, con representantes de casi todos los

países de la región—podrá intentar controlar el tráfico de cocaína (Stravridis, 2007). Así, en la frontera sur de México predominan las mafias de traficantes de personas y de drogas, los contrabandistas y el tráfico de armas pequeñas.

La corrupción gubernamental de los funcionarios in situ de las dependencias responsables de la seguridad de México es notable. A pesar de los intentos de reforma y de control por parte del gobierno mexicano con el fin de eliminar la corrupción, no se ha logrado evitar este flagelo en instituciones como el Instituto Nacional de Migración, Aduanas, la Policía Federal Preventiva (PFP), los aparatos de seguridad pública del estado de Chiapas —tanto los de todo el estado como los municipales—, las Fuerzas Armadas y la Procuraduría General de la República. Esta corrupción es histórica y participan de igual manera, como «socios estratégicos», los funcionarios guatemaltecos. El fenómeno se presenta en los ocho cruces fronterizos legales entre los dos países, sobre todo en el límite en Tapachula y Ciudad Hidalgo, en México, con Tecun Uman, Guatemala, en la frontera del altiplano —en la ruta entre Comitán y Huehuetenango— y entre la zona selvática del Petén y el estado de Tabasco —por ejemplo, en el nuevo puesto de frontera de El Ceibo—. De igual manera, la corrupción campea en la frontera de México con Belice, que tiene solo dos puntos de cruce legales y más de quince ilegales. La corrupción se reproduce cuando las mafias hacen ingresar a las personas ilegales y los productos clandestinos en los puntos de control de las carreteras mexicanas. Debido a la corrupción muchos de los compromisos firmados entre los gobiernos carecen de efectividad, o los funcionarios gubernamentales responsables de su aplicación son los mismos que realizan las actividades criminales en asociación con las bandas.

Otro tema nuevo, por su efecto destructivo, es la forma en que los desastres naturales golpean a las poblaciones de Centroamérica y las costas del sur de México. Para enfrentar esta amenaza se ha desarrollado una notable cooperación entre gobiernos. De igual manera, una actividad emergente de las Fuerzas Armadas que fortalece las políticas de seguridad de los gobiernos, es la participación de estas en operaciones de paz. Los países centroamericanos han incrementado su presencia en dichas operaciones. Por el contrario, México se abstiene de participar en estas.

CONCLUSIONES

Las nuevas amenazas a la seguridad representan un grave riesgo para la gobernabilidad y los procesos de democratización debido a que, por la debilidad de las estructuras institucionales, en México es frecuente emplear a las Fuerzas Armadas para enfrentar estos retos. Esto es evidente en el combate contra la delincuencia, el narcotráfico, los desastres naturales y hasta los problemas ambientales. Ello obstaculiza la evolución normal que deberían tener las estructuras civiles del Estado y prolonga en el tiempo el poder político de las Fuerzas Armadas. En el caso de las mexicanas, su estructura contrasta con las de la gran mayoría de los países del hemisferio, por la ausencia de una reforma democrática del proceso de toma de decisiones (Molorznik, 2007). Por ello, la reforma del Estado debe dar prioridad a profesionalizar y dotar de recursos a los cuerpos policíacos, las estructuras de inteligencia, los sistemas de justicia y los sistemas de prevención civil. En todos estos esfuerzos se debe incorporar a la sociedad civil para evitar que las fuerzas militares sean el llamado «recurso de última instancia» y se las haga responsables de enfrentar los desafíos.

En el caso de la cooperación con EE.UU. la Iniciativa Mérida, al comenzar a realizarse a mediados del 2008, podría implicar un cambio muy importante en la guerra contra el crimen organizado, en particular el combate contra el narcotráfico, debido a que la mayor participación de EE.UU. en el equipamiento de las Fuerzas Armadas puede ayudar a superar los recelos históricos entre ambas. Sin embargo, en lo que toca a las relaciones civiles-militares, el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en términos de equipo y entrenamiento —y quizá también de prerrogativas— podría debilitar el proceso de reforma y modernización de la toma de decisiones en el sector Defensa. Aunque, por otra parte, esta influencia externa también puede servir de catalizador a la modernización del Estado en este sector.

Finalmente, respecto a la militarización del país, cabe señalar que desde nuestro punto de vista las estructuras de seguridad no están preparadas para contener las nuevas amenazas debido a los siguientes elementos:

- El Estado es débil para llevar a cabo esa guerra. Se puede afirmar que está discapacitado, por la descomposición de la mayoría de las instituciones policíacas y de justicia.

- Las Fuerzas Armadas no tienen doctrina de guerra para enfrentar al crimen organizado, ni entrenamiento, ni armamento.
- El fenómeno es trasnacional, pero los esfuerzos se realizan en escenarios nacionales, aún cuando existe cooperación a varios niveles.
- Los cuerpos policiales no tiene unidades especiales para enfrentarse con el crimen organizado, ni armamento ni entrenamiento (García Luna, 2006). La gran mayoría de las policías mexicanas operan sobre criterios de muy baja profesionalidad, para enfrentar el crimen común, es lo que se llama «policías preventivas» (Azaola, 2008).
- Los servicios de inteligencia están atravesando profundas reformas en casi todos los países y su doctrina y entrenamiento apenas está superando la capacitación del pasado, básicamente centrada en realizar inteligencia política y no criminal.
- Los sistemas judiciales son poco efectivos en la investigación criminal científica.
- Los sistemas de información fiscal no tienen cobertura total y en muchos países están manejados políticamente.
- La debilidad del Estado se plasma en una elevada corrupción de los funcionarios policiales y judiciales, y en algunos países también en la inteligencia y las Fuerzas Armadas.

En otras palabras, el Estado no está preparado para hacer frente a esta guerra. Ello ha llevado a optar por la mano dura y la presión militar, principalmente en las ciudades de la frontera con EE.UU.²² Hay interpretaciones que sostienen que el problema es causado por la falta de desarrollo o por la pobreza y falta de opciones de amplios sectores de la población.²³ La debilidad de este argumento radica en que el consumo y el tráfico de drogas requiere de mercados con alto poder adquisitivo y rutas comerciales consolidadas, que sólo los da la economía global, además de estructuras financieras abiertas. La pobreza sólo explicaría la parte referente a la producción del producto agrícola básico, como es la producción de hoja de coca en los países andinos.

SIGLAS

ALCA	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas.
AFI	Agencia Federal de Investigaciones.
ASPAN	Alianza por la Prosperidad y Seguridad de América del Norte.
CENDRO	Centro de Planeación para el Control de Drogas.
CIA	Central Intelligence Agency.
CICAD	Comisión Interamericana para el Control de Drogas.
CICTE	Comisión Interamericana para el Control del Terrorismo.
CICIG	Comisión Internacional contra la Impunidad de Guatemala.
CISEN	Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional.
DEA	Drugs Enforcement Administration.
DIA	Defense Intelligence Agency,
FBI	Federal Bureau of Investigation.
GAO	Government Accountability Office
GAFES	Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales.
INM	Instituto Nacional de Migración.
INS	Immigration and Naturalization Service.
PAN	Partido Acción Nacional.
PFP	Policía Federal Preventiva.
PJF	Policía Judicial Federal.
PGR	Procuraduría General de la República.
PRD	Partido de la Revolución Democrática.
PRI	Partido Revolucionario Institucional.
OEA	Organización de Estados Americanos.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
SEDENA	Secretaría de Defensa Nacional.
SEMAR	Secretaría de Marina.
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores.
SSP	Secretaría de Seguridad Pública.
SNSP	Sistema Nacional de Seguridad Pública.
TIAR	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

BIBLIOGRAFÍA

- "Proyectan más gasto a SEDENA". *Reforma*, México, 12 de octubre del 2007.
- "Mexican Drug Cartels: Government Progress and Growing Violence". Stratfor Report, diciembre 11 de 2008: www.stratfor.com.
- "Carteles modifican rutas en mar y tierra". *El Universal*, México, 4 de abril de 2009.
- "Segundo Informe de Gobierno 2008". Presidencia de la República, México, 1 de septiembre de 2008.
- Reforma*, México.
- Aguayo, Sergio y Bailey, John (coordinadores) (1997). *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*. México D. F., Editorial Siglo XXI.
- Aguayo, Sergio (2008). *Almanaque mexicano 2007*. México D. F., Ed. Aguilar.
- Andreas, Peter y Nadelmann, Ethan (2006). *Policing the Globe: Criminalization and Crime Control in International Relations*. New York, Oxford University Press.
- Arango, Arango. "Diagnóstico de la inseguridad pública en México". Ponencia presentada en el seminario México: *La seguridad nacional en la encrucijada*, El Colegio de México, México D. F., 25-26 de septiembre del 2007.
- Armijo, Natalia. Ponencia "La frontera sur: la frontera abierta", presentada en el seminario México: *La Seguridad Nacional en la Encrucijada*, Colegio de México, México, 25-26 de septiembre del 2007.
- Astorga, Luis. "México: tráfico de drogas, seguridad y terrorismo" en René Jiménez Ornelas (coordinador), *Violencia y seguridad pública. Una propuesta institucional*. México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2006.
- Azaola, Elena (2008). *Crimen, castigo y violencia en México*. Flasco, Ecuador.
- Bada, Xochitl; Fox, Jonathan Selee, Andrew (coordinadores) (2006). *Al fin visibles. La presencia cívica de los migrantes mexicanos en los Estados Unidos*. Woodrow Wilson Center, Washington.
- Barnes. Nielan. Resumen ejecutivo: "Pandillas juveniles transnacionales en Centroamérica, México y los Estados Unidos". México D. F., Red Transnacional de Análisis sobre Maras, ITAM, 2007, <http://interamericanos.itam.mx/maras/resumen.html>
- Bailey, John y Godson, Roy (editores) (2000). *Organized Crime & Democratic Governability. Mexico and the U.S.-Mexican Borderlands*, Pittsburg. University of Pittsburgh Press.
- Benítez Manaut, Raúl y Sotomayor, Arturo (2008). "El dilema mesoamericano: entre la inseguridad externa y la vulnerabilidad interna", en Ricardo Lagos (compilador) *América Latina: ¿Integración o Fragmentación?*, Ed. Edhasa y Fundación Grupo Mayan, Buenos Aires.
- Bondi, Loretta (2004). *Beyond the Border and Across the Atlantic. Mexico's Foreign and Security Policy post September 11th*. Center for Transatlantic Relations, SAIS, Washington, D.C.
- Cabrera, Javier. "Cuestionan la efectividad del México Seguro", *El Universal*, 28 de mayo del 2006.
- Casa Blanca. "Request to Fund Security Cooperation with Mexico and Central America". Washington, octubre 22 de 2007.
- Center for International Policy. Washington D.C. Cifras elaboradas sobre la base de datos oficiales de las distintas agencias de EE.UU, www.ciponline.org/facts/mx.htm.
- Cope, John A. (2006). "Una fórmula para proteger el acceso por el sur". *Joint Force Quarterly* (spanish version), N° 42.
- Corchada, Alfredo. "Mexico is reducing killings, drugs supply", *Dallas Morning News*, 5 de octubre de 2007.
- García Luna, Genaro (2006). *Contra el crimen. ¿Por qué 1.661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, presente y futuro de la Policía en México*. México D. F., Ed. del autor.
- Gral. Craddock, comandante del Comando Sur de EE.UU. Presentación hecha en la conferencia "The americas in the 21st Century: the challenge of governance and security". Latin American and Caribbean Center, Florida International University, U. S. Army War College y U. S. Southern Command. Miami, Florida, 1 al 3 de febrero del 2006.
- Dammert, Lucía (2007). *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*. Flasco, Ecuador.
- De la Barreda, Luis y Sayed. Cecilia. "Análisis de la percepción de inseguridad ENSI-4-Urbana". México D. F., Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad: http://www.icesi.org.mx/propuestas/analisis_de_la_percepcion_de_inseguridad.asp.
- De León Escribano, Carmen Rosa (2007). "Armas pequeñas y livianas en América Central y Panamá. Informe subregional", en Pablo Dreyfus et. al. *Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica*. San José de Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flasco).
- Department of State. "The Merida Initiative: United States-Mexico-Central America Security Cooperation". Washington, DC, octubre 22 de 2007.
- Freeman, Laurie (2006). *State of Siege: Drug-Related Violence and Corruption in Mexico. Unintended Consequences of the War on Drugs*. Washington, D.C., WOLA.
- Fukuyama, Francis Fukuyama. "Mexico and the Drug Wars". *The American Interest on Line*, 23 de marzo de 2009.
- García Ramírez, Sergio (2002). *Delincuencia organizada*. México D. F., Porrúa, Instituto Nacional de Ciencias Penales.
- Government Accountability Office (2007). "Office Drug Control, U.S. Assistance Has Helped Mexican Counternarcotics Efforts, but Tons of Illicit Drugs Continue to Flow into United States". Washinton, GAO.
- Hristoulas, Athanasios. "Las maras en México: perspectivas, percepciones oficiales y política pública". Documento de trabajo del proyecto de investigación Red Transnacional de Análisis sobre Maras", ITAM, México, 2007, www.interamericanos.itam.mx/maras
- Medina Mora, Eduardo. "Todo en México es territorio narco. Diagnóstico del secretario de Seguridad Pública", *Emequis*, N° 36, 9 de octubre de 2006.

- Meissner, Doris *et al.* (2006). *Immigration and America's Future: A New Chapter*. Washington D. C., Migration Policy Institute.
- Meyer, Maureen (2007). "At the Crossroads: Drug Trafficking, Violence and the Mexican State". Washington D. C., WOLA and The Beckley Foundation Drug Policy Programme.
- Moloeznik, Marcos Pablo. "Seguridad nacional y seguridad pública: la reforma militar como asignatura pendiente en México". Ponencia presentada en el seminario México: La Seguridad Nacional en la Encrucijada. El Colegio de México, México, 25-26 de septiembre del 2007.
- OEA. "Declaración sobre Seguridad en las Américas". México, 27-28 de octubre de 2003.
- ONU (2007). "Crimen y desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada". Nueva York, ONU, Oficina Contra la Droga y el Delito.
- Ruiz Harrel, Rafael (2006). "Diagnóstico delictivo y de inseguridad en México", en René Jiménez Ornelas (coordinador), *Violencia y seguridad pública. Una propuesta institucional*. México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Sánchez, Georgina (2007). "Las armas en México: en la cúspide de un volcán", en Pablo Dreyfus *et. al.* *Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica*. San José de Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso.
- Secretaría de la Defensa Nacional (2009). "Informes de Labores 2006-2008". SEDENA, México.
- Secretaría de Marina (2009). "Informes de Labores 2006-2008". SEMAR, México.
- Shirk, David A. (2009). *Drug War Violence in Mexico & the Border Region: Implications for the United States*. University of San Diego, Trans Border Institute, marzo.
- Stravridis, Jim (Admiral) (2007). "We're All in this Together", *Americas Quarterly*, Vol. 1, N.º 2.
- Trans-Border Institute. "Narcotrafficking in Mexico". University of San Diego, 19 de febrero de 2008.
- Zamora Chavarría, Eugenia y Espinoza, Ana Nancy (compiladoras) (2005). "Arms, Violence and Youth in Central America", en *The Face of Urban Violence in Central America*, San José de Costa Rica, Fundación Arias-United States Institute of Peace.
- Zermeño, Jessica. "Crece el gasto, no la seguridad", *Reforma*, Enfoque, 24 de agosto de 2008.
- (PAN), debido a que gobiernan, el acomodo con las Fuerzas Armadas, y la forma como estas han respondido con gran lealtad a los dos presidentes del PAN, Vicente Fox y Felipe Calderón, lleva a no buscar cambios que alteren la relación civil-militar, determinada casi exclusivamente por la relación del presidente con los dos comandantes militares que tienen rango de secretario de Estado, el Secretario de Defensa, y el Secretario de Marina.
- 2 Se entiende este concepto como los grupos de poder económico, político, militar, religioso, y hasta los líderes sindicales y sociales. Además, ahora habría que incorporar en las élites lo que se ha denominado los «poderes ocultos», que básicamente son los grandes jefes del crimen organizado.
- 3 La OEA organizó, en conjunto con el gobierno del estado de Chiapas, la Reunión sobre Pandillas Delictivas Juveniles Transnacionales: Características, Importancia y Políticas Públicas, en Tapachula, los días 16 y 17 de junio de 2005. Esta reunión pretendió establecer acuerdos entre gobiernos para enfrentar el tema de las pandillas en Centroamérica y el sur de México. Las maras se encuentran principalmente en Chiapas debido a la condición de estado de transmigrantes de Centroamérica a México. Véase Wim Savenije. "Maras y Barras. Pandillas y violencia juvenil en los barrios marginales de Centroamérica". Flacso, San Salvador, 2009.
- 4 Estos son muy graves en el sureste del país, en las fronteras navales y terrestres con el Caribe y Centroamérica. Ver Carlos Barrachina "Los desastres naturales en la agenda de seguridad. Una reflexión sobre el sur de México y Centroamérica", Ponencia al XXVII Internacional Congress Latin American Studies Association (LASA), Montreal, Canadá. 5-8 de septiembre de 2007.
- 5 El presidente Fox nombró a Adolfo Aguilar Zinser embajador de México ante la ONU en enero de 2002, a la par que México había sido electo como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, por lo que las objeciones mexicanas por involucrar a la ONU en la estrategia de EE.UU. fueron un elemento muy importante de fricción entre ambos gobiernos, sobre todo durante el período 2002-2003. Véase Loretta Bondy "Beyond the Border and Across the Atlantic. Mexico's Foreign and Security Policy post-September 11th". Washington, Center for Transatlantic Relations, The Johns Hopkins University, 2004.
- 6 Sobre el servicio de inteligencia de México y su profesionalización, principalmente la vivida en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), principal servicio de inteligencia civil, ver *CISEN. 20 años de historia. Testimonios*. Secretaría de Gobernación, CISEN, México, 2009.
- 7 La ASPAN fue conformada en Waco, Texas, el 23 de marzo de 2005. Ver "Nosotros, los líderes electos de Canadá, Estados Unidos y México, nos reunimos en Texas para anunciar el establecimiento de la Alianza para la Prosperidad y la Seguridad de América del Norte": <http://aspan.fox.presidencia.gob.mx/?c=56>.
- 8 El dilema seguridad-desarrollo o inseguridad-subdesarrollo es analizado en detalle, para el caso de la frontera norte de México, en José María Ramos García, *La gestión transfronteriza México-Estados Unidos en un marco de inseguridad global*. México D. F., COMEXI, Ed. Porrúa, 2004. Véase

NOTAS

- 1 En el caso del PRI, no está en su agenda debido a que ellos consideran funcional la forma en que operaba el viejo Estado autoritario; en el Partido de la Revolución Democrática (PRD), de igual manera que el PRI, sus plataformas políticas evocan el pasado «glorioso» del populismo desarrollista mexicano que fue casi destruido por el actual «neoliberalismo»; en el caso del Partido Acción Nacional

- en especial el capítulo “La política de seguridad fronteriza de Estados Unidos y la inseguridad global: impactos binacionales”, pp. 151-214.
- 9 La primera ronda de negociaciones para detallar el contenido de la Iniciativa Mérida entre los dos gobiernos tardó casi un año, entre octubre de 2006 y octubre de 2007. Ver Anthony Garza (embajador de Estados Unidos en México) “Mexico’s Security Efforts Deserve Strong Support”, U. S. Embassy, Mexico City, 22 de octubre de 2007: www.usembassy-mexico.gov
 - 10 La entrega de la ayuda ha demorado según sus calendarios originales y del paquete primero de ayuda para el año 2008 se comienza a recibir la cooperación hasta marzo de 2009.
 - 11 Propuesta original que posteriormente fue reducida a 400 millones de dólares para el primer año (2008) y a 350 para el segundo (2009) por el Congreso de EE.UU.
 - 12 A su vez, los países de Centroamérica también han firmado numerosos acuerdos de cooperación con EE.UU., especialmente para el combate contra el terrorismo. Se puede decir que estos compromisos fueron condición *sine qua non* para que se firmara el Tratado de Libre Comercio Centroamérica-EE.UU.
 - 13 Esta hipótesis se desarrolla en Rafael Fernández de Castro y Gema Santamaría “Demystifying the Maras”. *Americas Quarterly*, Vol. 1, N° 2, 2007, pp. 64-65.
 - 14 Los kaibiles son unidades de élite del ejército de Guatemala, especialistas en operaciones especiales y contrainteligencia. Debido a la desmovilización del ejército guatemalteco, algunos de ellos, al quedarse sin trabajo, pasaron a transmitir sus «conocimientos» a los carteles mexicanos de la droga.
 - 15 Este se está planificando a través del Homeland Security Department. Ver las declaraciones de Janet Napolitano, en su visita a México, el 3 de abril de 2009. “Estados Unidos afina táctica para evitar tráfico de armas: Napolitano”, *El Universal*, México, 4 de abril de 2009, p. 1.
 - 16 Estos datos corresponden al año 2005.
 - 17 Los militares en la PJF eran 1.094 en el año 2000.
 - 18 La Brigada Militar (militares de la Sedena destacados en la PFP) fue la que ingresó a la UNAM el 6 de febrero de 2000, siendo esta la primera acción operativa de la PFP.
 - 19 Las cifras corresponden a un tipo de cambio de 11.00 pesos por un dólar de EE.UU. en términos generales.
 - 20 Sobre los secuestros hay grandes contradicciones en la información disponible. Existe la cifra de secuestros denunciados por las víctimas, y existe una cifra negra, de aquellos secuestros donde las víctimas no acuden a la policía por temor a peligrar su vida.
 - 21 La población tiene una elevada confianza en las Fuerzas Armadas. Estas, después de las universidades, son las instituciones que generan más confianza en México. Por ello, el gobierno recurre frecuentemente a las ellas. Véase la Consulta Mitofsky, “Índice de confianza en instituciones”, México, agosto de 2006, p. 4. En esta encuesta, las universidades reciben 8,0 de la confianza -sobre 10-, el ejército 7,9 y la Iglesia 7,8.
 - 22 El procurador federal sostuvo que la función del ejército en seguridad pública es sólo temporal, hipótesis que ha sido refrendada por la mayoría de los funcionarios del gobierno mexicano. “Función del ejército en seguridad pública será temporal: Medina Mora”, *Milenio.com*, México, 26 de marzo de 2009.
 - 23 Esta tesis se sostiene en el artículo de Francis Maerten y Amado Phillip de Andrés “David against Goliath: Can Mexico, Central America and the Caribbean effectively fight drug trafficking, organized crime and terrorism?”, *Fride*, Madrid, 2009.

PARAGUAY: FRONTERAS, AUSENCIA DEL ESTADO Y LA SEGURIDAD REGIONAL EN EL 2008

DIEGO ABENTE BRUN

RESUMEN EJECUTIVO

Los temas relacionados con la defensa y la seguridad nacional no han jugado un papel preponderante en la política de Paraguay en las últimas décadas. La política exterior de este país se ha caracterizado tradicionalmente por una política exterior pendular hacia sus dos grandes vecinos, Argentina y Brasil. Sin embargo, como resultado de la creación del Mercosur que surgió tras una asociación estratégica entre Argentina y Brasil, Paraguay perdió dicha reducida ventaja comparativa y con ello también perdió peso a nivel regional e internacional.

Un problema de seguridad nacional y externa gira alrededor de la existencia de vastos espacios en las fronteras del país donde el estado está simplemente ausente, lo que fomenta tráfico ilícito y el cultivo de drogas, demostrando un débil control efectivo del territorio.

En este contexto la falta de inversiones en el equipamiento militar dificulta el ejercicio de la soberanía nacional y el combate efectivo de las actividades ilegales por parte de actores no estatales en las zonas fronterizas. Así, dicha institución no está en condiciones de hacer frente ni a las nuevas amenazas, como las señaladas más arriba, ni a las viejas amenazas de protección de la integridad territorial ante amenazas externas. Además de la necesidad de inversiones hace falta una profesionalización de las Fuerzas Armadas para desarrollar así una estrategia nacional de defensa.

1. SEGURIDAD Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

En Paraguay la problemática de la seguridad y la defensa nacional no ha ocupado más que un espacio marginal en la discusión pública en las últimas dos décadas. Desde la caída de la dictadura del General Alfredo Stroessner [1954-1989] hace exactamente veinte años, la agenda pública ha estado centrada en construir y consolidar un Estado de Derecho y, en particular, en asegurar el control constitucional del Presidente de la República sobre las Fuerzas Armadas.

Un análisis de los últimos años permite observar con particular nitidez el contradictorio avance de la democratización. La supremacía del poder constitucional se vio amenazada primero por el fallido y hasta tímido intento del Presidente Andrés Rodríguez [1989-1993] de establecer la posibilidad de la re-elección presidencial en la Constitución aprobada en 1992.

Mucho más grave, sin embargo, fue el proceso surgido luego de las elecciones de 1993, cuando el General Lino Oviedo utilizó a las Fuerzas Armadas para lograr una suerte de co-gobierno cívico-militar con el Presidente Juan Carlos Wasmosy [1993-1998]. Esta *entente* llegó a una situación límite en abril de 1996 cuando Oviedo –habiéndolo sido destituido por el Presidente Wasmosy– intentó deponerlo.

La desarticulación de este intento de *putsch* pareció poner fin a la utilización de las Fuerzas Armadas como elemento de presión extra-constitucional. Sin embargo, Paraguay tuvo que atravesar todavía dos pruebas más en marzo de 1999 y en diciembre de 2000. En ambas ocasiones triunfaron las fuerzas institucionalistas superando los desafíos con éxito y garantizando así la vigencia del orden constitucional.

Sin embargo, este largo período de reacomodo cívico-militar tuvo un alto costo. Por una parte, debido a la ausencia de un liderazgo civil democrático con conocimiento de los temas de defensa y seguridad, la política de defensa y seguridad quedó a la deriva o relegada a unos pocos militares con buen nivel de preparación profesional pero escasa influencia en la institución. El problema de la defensa y la seguridad no formó tampoco parte de la agenda de la Cancillería.

Por otro lado, las Fuerzas Armadas no desarrollaron una nueva doctrina de defensa acorde al sistema democrático y vieron su capacidad operacional

decididamente disminuida. Al mismo tiempo otros elementos, como la corrupción generalizada y la politización de muchas de sus altas jerarquías, condujeron a un deterioro de su moral y espíritu de cuerpo. El resultado fue una ausencia de una política nacional de defensa, una abdicación del liderazgo civil y una erosión notable de la capacidad de las Fuerzas Armadas para cumplir su misión.

Al déficit de liderazgo se sumó una constante y significativa reducción del presupuesto militar. Esto, complementado con una Ley de Objeción de Conciencia extremadamente laxa¹ que disminuyó la conscripción militar a un mínimo, debilitó aun más a las Fuerzas Armadas y redujo su operatividad significativamente.

En el campo de la naturaleza estatal, en el sentido de a-partidaria y profesional de las fuerzas de seguridad, se ha observado no obstante un notable avance. En este terreno existen cuatro hitos jurídicos de particular relevancia. El primero se relaciona con la cláusula constitucional de la carta política de 1992 que establece que el cargo de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas reside en el Presidente y que el mismo no se delega. De esta manera se ha restablecido la supremacía del poder constitucional sobre el fáctico. Los últimos conflictos sobre esto se dieron durante la administración del presidente Juan Carlos Wasmosy, primer civil en dicho cargo desde 1953, y desembocaron en la frustrada intentona golpista de abril de 1996 que, como se menciona más arriba, finalizó con la reafirmación del poder constitucional del Presidente.

El segundo hito importante fue la aprobación de la Ley 261/94 del 26 de mayo de 1994, que canceló las afiliaciones al Partido Colorado de los miembros de las Fuerzas Armadas y policiales.² Esta nefasta práctica instaurada por la dictadura de Alfredo Stroessner en 1955 había soviético-stalinizado las fuerzas de seguridad, además por supuesto del Estado completo. Estas reformas culminaron con la aprobación del nuevo Estatuto del Personal Militar promulgado el 26 de agosto de 1997 como Ley 1115/97 que modernizó la normativa de funcionamiento de las Fuerzas Armadas.

Otro hito jurídico importante fue la aprobación del marco legal para la objeción de conciencia al cumplimiento del servicio militar obligatorio a través de las leyes 783/95 y 1145/97. Desafortunadamente, su deficiente redacción ha permitido que cualquier ciudadano por la razón que fuese pueda

alegar «objeción de conciencia» para eludir el cumplimiento de esta obligación. Al no existir criterio objetivo alguno para establecer la verosimilitud de este recurso, pues para acogerse al mismo basta la mera declaración del objeto, el resultado ha sido la desnaturalización de una figura tan importante y una creciente desmoralización en la institución castrense. A mayor abundamiento el supuesto servicio civil alternativo para los objetores ha resultado una simple ficción jurídica de cumplimiento imposible debido a la incapacidad de las instituciones públicas de asegurar la ejecución efectiva de las políticas públicas.

En el plano de la seguridad interna hubo dos cambios cruciales. El primero fue la desmilitarización de la Policía al establecer la Constitución de 1992 que dicho cuerpo sería comandado por un oficial de policía de alto rango³ y luego la aprobación de Ley Orgánica 222/93 que crea la Policía Nacional integrando a todos los cuerpos de seguridad interna (de la capital e interior del país) en una sola organización centralizada que responde al Presidente de la República por intermedio del Ministro del Interior.

Si bien la Policía creció significativamente, especialmente en términos de efectivos y de equipamiento, una buena parte en forma de donaciones, sigue constituyendo una de las instituciones peor conceptuadas por la ciudadanía (Vial, 2006:25) por el alto nivel de corrupción y la persistente aparición de casos de vinculación de policías con la delincuencia.

Esto se refleja con claridad en la percepción ciudadana, 72,3 % de la cual considera que la misma esté afectada por un alto o altísimo nivel de corrupción. Este resultado es consistente con la respuesta a la pregunta de si la policía recuperaría sus pertenencias si les fuesen robadas. 79,7% de los encuestados contesta que no recuperará nunca nada (ibídem:64). En 2008 era considerada por el 79% de la población como una de las instituciones menos confiables (Congreso Nacional-PNUD, 2009:80).

Más allá de estos resultados cuantitativos con respecto al desprestigio de la Policía, en los últimos años ha surgido la tendencia de reemplazar el uso de la fuerza policial por la militar para tareas de seguridad interna. En el año 2004 numerosas operaciones de desalojo de ocupaciones de tierra por parte de campesinos fueron realizadas por las Fuerzas Armadas. En dicho y el subsiguiente año se realizaron numerosas operaciones de presencia

visible y ostentosa de militares fuertemente armados en las calles de Asunción.

2. SEGURIDAD, POLÍTICA EXTERIOR Y DEFENSA

Los progresos institucionales-formales reseñados en la sección anterior no fueron, sin embargo, acompañados por un progreso similar en el área del fortalecimiento de la capacidad de defensa ni del control efectivo del territorio nacional. La gran permeabilidad de las fronteras terrestres, fluviales y aéreas demuestra un débil control efectivo del territorio. La disposición espacial de las unidades apunta también a una concentración de las mismas sobre el centro político, Asunción, más que sobre los 2.655 kilómetros de frontera fluvial y los 1.142 kilómetros de frontera seca que tiene el país. La desarticulación del poder del Primer Cuerpo del Ejército, luego del frustrado intento de golpe de diciembre de 2000, y el traslado de los regimientos de caballería al este del país han sido, sin embargo, contrapesado por un incomprensible aumento de recursos para la Guardia Presidencial, hoy de nuevo Regimiento Escolta Presidencial, a partir de 2003.⁴

Existen vastos espacios del territorio nacional en los que el Estado está simplemente ausente, especialmente en los departamentos de San Pedro, Concepción y Amambay. En dichas zonas las plantaciones de marihuana ocupan aproximadamente 20.000 hectáreas. Paraguay produce unas 5.900 toneladas anuales de marihuana de alta calidad y se ha convertido en el segundo productor principal del hemisferio (ONU, 2008:98).

En la frontera seca con el Brasil, en el noreste, la vigencia del imperio de la ley es tenue y en ocasiones inexistente. Traficantes de drogas, traficantes de armas, contrabandistas y delincuentes de todo tipo –paraguayos y brasileños– ejercen un control de facto de grandes territorios.

Vastas zonas del Chaco en la región occidental del país acusan una situación similar debido a la presencia de aeródromos clandestinos para el transporte de la droga.

En el extremo sureste del país, el departamento de Ñeembucú se ha convertido en una suerte de plataforma para el contrabando y el tráfico ilícito con Argentina. Por supuesto, el tráfico de mercaderías siempre termina trayendo consigo el tráfico de drogas, armas y otras sustancias peligrosas.

A pesar de estas falencias y nuevas amenazas, el gasto militar permaneció estable en la década de 1990. De acuerdo con estudios publicados por el Departamento de Estado de EE.UU.⁵ el gasto militar per cápita en dólares constantes de 1997 se mantuvo estable en alrededor de 25 dólares (24 en 1988 y 25 en 1997) mientras que el promedio para Latinoamérica aumentó de 63 en 1988 a 70 dólares en 1997. A modo de comparación, obsérvese que en los países integrantes de la OTAN dichos guarismos oscilaron entre 526 dólares en 1988 y 414 dólares en 1997, mientras que en los integrantes del Pacto de Varsovia descendieron con la desintegración de la Unión Soviética de 1.180 dólares en 1988 a 167 dólares en 1997.

En términos de participación del gasto militar en el gasto total se puede observar un descenso notorio y constante durante la década de 1990. En 1986, 1987 y 1988, los tres últimos años de la dictadura, el presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional representaba el 15,39%, 13,55% y 15,4% del presupuesto total de Administración Central respectivamente. Para 1996, 1997 y 1998, diez años y una transición más tarde, dichos porcentajes habían disminuido a 7%, 5,56% y 6,64 % respectivamente. El porcentaje siguió bajando durante la recesión de 1998-2002 y en 2003 y 2004 representó solo el 3,46% y el 3,96% del presupuesto total. Sin embargo, su alto nivel de ejecución, que alcanzó 95% y 96% en 2003 y 2004 respectivamente, contra 76% y 80% para la Administración Central en su conjunto para los mismo años, hizo que el gasto en Defensa representara el 4,50%

y el 4,54% del presupuesto obligado en 2003 y 2004 respectivamente. En 2005 y 2006 el presupuesto de Defensa continuó creciendo y alcanzó el 7,9% y 7,8% respectivamente, para bajar de nuevo en 2007 y 2008 a 4,5% y 4,9% respectivamente.⁶

Por otra parte, el gasto militar se ha reducido en gran medida a sufragar gastos corrientes. En efecto, con excepción de la adquisición de un avión ambulancia CASA, a través de un crédito español, la adquisición de un par de aviones de instrucción chilenos Pillán y la donación por parte de Brasil de algunos aviones usados Tucano de entrenamiento, no se ha realizado ninguna inversión en la modernización del equipamiento de las Fuerzas Armadas ni se ha desarrollado plan alguno en dicho sentido.

Esto se puede observar examinando el presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional de los últimos diez años. La tabla que se presenta abajo ilustra cómo los gastos en sueldos, salarios y honorarios básicos (Código 100), gastos de funcionamiento como agua, luz, y teléfono (Código 200) y los bienes de consumo e insumo, principalmente alimentos y combustibles (Código 300) representan entre el 92% y 98% de los gastos militares totales. Poco o nada, pues, se ha invertido en modernización del equipo militar disponible (ver tabla 1).

El resultado final ha sido un notable deterioro de la capacidad de las Fuerzas Armadas de hacer frente a nuevas o viejas amenazas. En efecto, en cuanto a las viejas amenazas o hipótesis tradicionales de conflicto

TABLA 1
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. GASTOS OBLIGADOS 1998-2008
EN MILES DE MILLONES DE GUARANÍES

Código	Conceptos	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
100	Servicios personales	182	194	209	226	245	246	255	275	327	370	427
200	Servicios no personales	18	7	8	7	8	8	8	10	13	12	11
300	Bienes de consumo e insumos	60	48	53	33	30	32	43	41	49	54	56
400	Bienes de cambio	0	0	0	0	0	0	0	4	4	4	5
500	Inversión física	6	1	2	0	1	28	49	9	33	33	34
600	Inversión financiera	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
700	Servicio de la deuda pública	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
800	Transferencias	1	2	2	1	1	1	1	1	2	1	2
900	Otros gastos	7	10	3	4	3	13	9	7	4	2	2
Total gastos		274	262	277	270	288	328	364	347	431	476	537

Fuente: Cálculos del autor basados en datos proporcionados por la Dirección de Política Fiscal del Vice-Ministerio de Economía e Integración del Ministerio de Hacienda.

—que giran en torno a la protección de la integridad territorial— es indudable que vastas zonas de fronteras del país se encuentran abandonadas a su suerte y la presencia del Estado y las fuerzas públicas es mínima. En cuanto a las nuevas amenazas, especialmente el narcotráfico y la delincuencia organizada o cartelizada, observadores concurren en señalar que las mismas se han apoderado de bolsones impor-

tantes del país con lo que el ejercicio de la soberanía estatal se encuentra en entredicho.⁷

Los cuadros comparativos (tabla 2 y 3) a reflejan de manera significativa esta realidad en el contexto regional. Lamentablemente los datos están actualizados solamente hasta el año 2000. Guarismos comparativos de años más recientes no se encuentran

TABLA 2
GASTO MILITAR E INDICADORES ECONÓMICOS, 1999-2000

País	GM % PIB	GM % GGC	GM per cápita
Paraguay	1,1	3,9	15
Argentina	1,6	9,1	118
Brasil	1,9	ND	58
Uruguay	1,3	4,1	83
Bolivia	1,8	8,0	18
Chile	3,0	12,3	133
Colombia	3,2	15,9	68
Ecuador	3,7	16,2	38
Perú	2,4	12,3	45
Venezuela	1,4	7,1	61

Notas: GM=Gasto Militar

PIB=Producto Interno Bruto

GGC=Gastos del Gobierno Central

En dólares norteamericanos de 1999.

Fuente: U.S. Department of State, Bureau of Arms Control, World Military Expenditures and Arms Transfers 1999-2000, Washington, DC 2003, pp. 40-43.

TABLA 3
GASTO MILITAR E INDICADORES DE LAS FUERZAS ARMADAS, 1999-2000

País	GM por soldado	Efectivos militares por 1.000 habitantes
Paraguay	4.940	3,1
Argentina	58.000	2,0
Brasil	33.100	1,8
Uruguay	11.400	7,3
Bolivia	4.470	4,1
Chile	22.600	5,9
Colombia	17.200	4,0
Ecuador	8.260	4,6
Perú	10.400	4,3
Venezuela	18.900	3,2

Nota: En dólares norteamericanos de 1999.

Fuente: U.S. Department of State, *Bureau of Arms Control*, World Military Expenditures and Arms Transfers 1999-2000, Washington, DC 2003, pp. 40-43.

disponibles. Sin embargo es razonable asumir que, en ausencia de eventos dramáticos en el último lustro, los porcentajes no deberían haberse modificado drásticamente. La excepción es Venezuela. En el primer lugar se listan los países del Mercosur y en segundo lugar los del área andina. Cualquiera de las dos comparaciones arroja resultados elocuentes. El gasto militar como porcentaje del PIB, de los gastos del gobierno central, o per cápita es el más bajo de los nueve países incluidos. El gasto militar por soldado está a la par del de Bolivia pero el número de efectivos militares es el más bajo de los nueve países incluidos. Además, el guarismo para Paraguay se encuentra probablemente inflado. Efectivamente, por más de una década, se sostuvo que las Fuerzas Armadas contaba con 16.000 efectivos de los cuales aproximadamente un tercio correspondía a oficiales y sub-oficiales y el resto a conscriptos.⁸ Observadores estimaban que por razones presupuestarias se utilizaba dicho número que en realidad excedía la realidad. Posteriormente la disminución del número de conscriptos como resultado de la Ley de Objeción de Conciencia debe haber reducido el total de efectivos aún más.

Finalmente, tampoco se ha logrado construir legitimidad sistémica. Las distintas encuestas de opinión publicadas demuestran que la institución militar tiene un muy bajo nivel de credibilidad en la ciudadanía. Por ejemplo en una encuesta de 2002, el 49% de la población opinó que los militares no respetan la Constitución, el 39% que los militares pueden dar un golpe de Estado y el 58% les otorga una nota de entre 6 y 10 en niveles corrupción, en una escala donde 1 es poco y 10 mucho (Vial, 2003). Una encuesta similar para el año 2005 registró un guarismo menor, 48%, para dicha pregunta, en consonancia con lo que parece ser un movimiento pendular de la opinión pública que percibe mejoría en 2003 y luego un regreso al deterioro en 2004 y especialmente en 2005 (Vial, 2005:25). La percepción de mejoría se repite en 2008. En este año las Fuerzas Armadas aparecen como una de las organizaciones menos confiables sólo para el 38% de la población (Congreso Nacional-PNUD, 2009:79-80).

Esta herencia de 61 años de gobiernos de partido hegemónico terminó el 20 de abril de 2008. La coalición que llevó a Fernando Lugo [2008-] a la presidencia es diversa y solo el tiempo dirá si él podrá imprimir una impronta distinta a su gestión. De momento se han realizado avances importantes. El ministro de Defensa, un general retirado muy respetado, ha

estado corrigiendo los vicios legados por décadas de corrupción.

A fin de año un pequeño grupo de delincuentes autodenominados Ejército Popular Paraguayo asaltó un pequeño puesto militar en la localidad de Tacuatí, departamento de San Pedro (ABC, 5 de enero de 2009). En respuesta el gobierno decidió realizar una operación conjunta entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en la zona. Para tal efecto dispuso el despliegue del Destacamento Conjunto de Empleo Inmediato (DCEI), una fuerza de élite y del Servicio de Inteligencia del Ejército. La operación ha sido altamente exitosa: centenares de hectáreas de marihuana fueron destruidas, numerosos delincuentes detenidos y la calma ha vuelto a la zona. La presencia de las fuerzas de seguridad continúa.⁹

Muchos otros pasos, sin embargo, deben darse aún, y en el contexto de la crisis económica global cuyos efectos se empiezan a sentir en Paraguay, no serán fáciles, pues los recursos sin duda serán más escasos.

3. POSICIÓN GEOPOLÍTICA Y EN LA SEGURIDAD REGIONAL

Geopolíticamente Paraguay posee todos los inconvenientes de la mediterraneidad y ninguna de sus eventuales ventajas. Su dificultad de acceso a los mercados internacionales se vuelve cada vez más gravosa. En efecto a medida que su economía crece, el problema del transporte terrestre vía Brasil hacia el Atlántico o terrestre vía Argentina hacia el Pacífico encuentra crecientes cuellos de botella. La alternativa de la salida vía Bolivia se encuentra a medio camino, puesto que la Ruta Transchaco que permite llegar a Santa Cruz se encuentra sumamente deteriorada debido a innumerables actos de corrupción en su construcción. La idea de la construcción de un corredor bioceánico, flotada y reflatada en numerosas ocasiones, ahora parece dibujarse desde Brasil transitando por Bolivia y obviando Paraguay.

Si para Paraguay resulta difícil y caro transportar el resultado de su potencial productivo, resulta fácil hacer de puente para la introducción ilegal a los países de la región de productos de alto valor agregado, como computadoras, software, electrónicos en general, perfumes y cigarrillos y bebidas finas. Especialmente desde la llamada Triple Frontera en el este del país, una poderosa red de intereses comerciales administrados en su mayoría por árabes y chinos

ha hecho florecer un vigoroso comercio ilegal con Brasil principalmente y Argentina en segundo lugar. A esto se ha sumado una exitosísima industria de la falsificación y la piratería que ha crecido de manera vertiginosa y dado pingues ganancias.

Debido a los millonarios montos de dicho comercio de triangulación y falsificación y a la corrupción generalizada, una parte importante de la élite política y policial de la zona se halla envuelta en complejos y turbios vínculos con los principales negociantes de frontera. El Estado nacional tampoco existe.

A las limitaciones impuestas por la mediterraneidad se suman las creadas por acontecimientos más recientes. Debido a su característica de «estado tapón», Paraguay se caracterizó tradicionalmente por seguir una política exterior pendular hacia sus dos grandes vecinos, Argentina y Brasil. Con ello logró reducir el impacto adverso de la mediterraneidad y obtuvo concesiones de uno y otro. Sin embargo, con la creación del Mercosur en 1990, sustentado en realidad en una asociación estratégica entre Brasil y Argentina, Paraguay perdió una buena parte de dicha ventaja. Con sus dos vecinos en sólida alianza y acordando en los principales temas estratégicos de sus agendas bilaterales, Paraguay perdió su limitada capacidad de «pendulación» y pasó a convertirse en un furgón de cola de un Mercosur en el que poco o nada pesa.

Las cláusulas rígidas del Mercosur y la falta de visión en el diseño y ejecución de la política exterior han desperdiciado hasta el momento las dos únicas alternativas que tiene Paraguay para recuperar cierto espacio de negociación autónoma: obtener un trato preferencial y flexible en el Mercosur para negociar con otros países y bloques e impulsar una vigorosa apertura al Pacífico vía Bolivia, Chile y Perú. Irónicamente, las embajadas del Paraguay en Bolivia, Chile y Perú se encuentran todavía vacantes aunque las nuevas autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores asumieron sus cargos hace más de seis meses.

La geopolítica impone límites pero también presenta oportunidades. Entre ellas hay que mencionar el potencial hidroeléctrico que en una región cada vez más sedienta de energía representa un recurso muy valioso. Lamentablemente, el funcionamiento de la represa de Itaipú construida con Brasil se rige por un tratado leonino suscrito por las dictaduras del general Alfredo Stroessner y el general Emilio Garrastazú Medici en 1974. Paraguay se encuentra

así imposibilitado para vender la energía que no utiliza a terceros países y, además, la que vende a Brasil lo hace por el precio de costo y no de mercado, subsidiando de esta manera a la empresa Electrobrás. Según cálculos de los técnicos locales Paraguay debería recibir entre ocho y diez veces más si dicha transacción se rigiera por los precios de mercado (ABC, 29 de enero de 2009).

Otro importante recurso natural de creciente importancia es el agua dulce. El Acuífero Guaraní ocupa una importante parte del territorio nacional. Pero debido a la creciente contaminación de ríos y arroyos corre riesgo de perder mucho de su valor. Finalmente, eficiente productor de alimentos (especialmente soja y carne) en un mundo en el que se puede presagiar un panorama alentador para los precios de los *commodities*, Paraguay se puede insertar con mucho más éxito en el mundo globalizado.

4. PERSPECTIVAS 2009

Las perspectivas para el año 2009 son moderadamente buenas. Si el gobierno del Presidente Lugo logra afianzarse y corregir los errores de su primera etapa, muchos de los desafíos pueden ser encarados con éxito. El proceso de recuperación de vastos territorios de manos de la delincuencia y la marginalidad en San Pedro y Concepción ha representado un verdadero punto de inflexión. Este triunfo se trasladará posiblemente al problema del tráfico de drogas, con lo cual el crimen organizado perderá terreno.

El proceso de saneamiento y profesionalización de las Fuerzas Armadas también augura un año de logros moderados pero consistentes. Lamentablemente el ajuste fiscal impuesto por la crisis económica internacional dificultará una largamente demorada pero indispensable modernización del equipamiento de las Fuerzas Armadas.

En el campo de la Policía Nacional una agresiva campaña para combatir la corrupción ha empezado a dar sus frutos. En particular se han notado logros en el área de compras y administración de viáticos o *per diem* en las que las denuncias de las nuevas autoridades han llevado a la intervención de un Fiscal de Delitos Económicos y Anticorrupción que allanó la comandancia de Policía y anunció la presentación de una demanda (ABC, 25 de noviembre de 2008; 27 de noviembre de 2008; 4 de abril de 2009; *Última Hora*, 7 de abril de 2009). Es de esperar que la mis-

ma culmine exitosamente extirpando los múltiples bolsones de corrupción que hoy día existen en la fuerza de seguridad.

El área en la cual es más difícil anticipar tendencias es la de las relaciones exteriores. De seguir la actual inercia, el retroceso será cada vez más costoso y el interés nacional se verá aún más perjudicado. Igualmente difícil es predecir el resultado de las negociaciones con Brasil acerca de las condiciones leoninas del Tratado de Itaipú. El escenario se complica aún más porque al fin de cuentas este gobierno necesita no sólo recuperar la soberanía energética, sino también los recursos que ella implica. El tiempo pasa, pero en contra, porque los días del período presidencial se reducen ineluctablemente. Mientras tanto Brasil parece seguir una política dilatoria que pone al gobierno paraguayo en una posición harto difícil.

Finalmente es preciso incorporar la dimensión del efecto de la crisis internacional. La incertidumbre sobre su impacto final hace no sólo necesario sino indispensable una prudente y cautelosa mirada al futuro.

BIBLIOGRAFÍA

- "En Tacuatí es mejor mantener la boca cerrada para seguir vivos". *ABC*, 5 de enero de 2009.
- "Brasil no renegociará Itaipú pero puede cuadruplicar tarifa". *ABC*, 29 de enero de 2009.
- "Giuzzio allana Comandancia y ordena lacrar oficinas". *ABC*, 25 de noviembre de 2008.
- "Fiscal Giuzzio interviene otra dependencia policial". *ABC*, 27 de noviembre de 2008.
- "Giuzzio indaga las operaciones policiales en Cooperativa 8 de Marzo". *ABC*, 4 de abril de 2009.
- "44 ex-jefes policiales son imputados por corrupción". *Última Hora*, 7 de abril de 2009.
- Congreso Nacional-PNUD (2009). *Monitoreo de Indicadores de Gobernabilidad Democrática*. Asunción.
- ONU (2008). *World Drug Report 2008*. New York, United Nations.
- Vial, Alejandro (2006). *Cultura Política y Gobernabilidad*. CIRD-USAID, Asunción.
- (2003). *Cultura, política, sociedad civil y participación ciudadana. El caso paraguayo*. Asunción: CIRD/USAID.
- (2005). *Cultura política y gobernabilidad democrática 2005*. CIRD/USAID.

NOTAS

- 1 Las leyes (Leyes 783/95 y 1145/97) parten de la premisa de que la conciencia no puede ser «indagada» y que por lo tanto la sola manifestación del individuo de que es objeto de conciencia lo convierte en tal. Como resultado el servicio militar obligatorio quedó reducido a una mínima expresión.
- 2 El primer texto legal establecía que al pasar a retiro los miembros de las fuerzas de seguridad recuperarían, a pedido de parte, es decir que lo harían si lo solicitaban por escrito, su estatus de afiliados. Esta Ley fue modificada por la Ley 679/95 del 15 de septiembre de 1995 que modificó dicha cláusula estableciendo que lo recuperarían automáticamente y de *pleno derecho*, es decir sin solicitud expresa.
- 3 Durante la dictadura los jefes de la Policía fueron oficiales militares en servicio activo y tal fue también el caso durante casi todo el gobierno del Presidente Andrés Rodríguez. De esta manera se pretendía evitar el surgimiento de una fuerza armada que por depender directamente del Presidente de la República pudiera restringir o debilitar la hegemonía militar.
- 4 Ver por ejemplo *ABC*, "Los cambios en las Fuerzas Armadas". 14 de enero de 2005.
- 5 U.S. Department of State. "Bureau of Arms Control", *World Military Expenditures and Arms Transfers*. Washington D.C., 1998, pp. 68, 99.
- 6 Cálculos del autor basados en la Leyes Anuales de Presupuesto. Los guarismos para el período 2005-2008 son interanuales con cortes en julio y agosto, *Cadep, Monitoreo Fiscal*, septiembre de 2008, N° 7, p. 8.
- 7 Estas conclusiones se basan en entrevistas confidenciales con observadores bien informados y generalmente considerados fuentes fidedignas.
- 8 Los números de efectivos de las Fuerzas Armadas se encuentran en las Leyes de Presupuesto Anual remitidas por el Poder Ejecutivo en el período 1993-1998.
- 9 La cobertura periodística ha sido amplia. Algunos ejemplos son: "Allanan Viviendas Buscando Armas en Tacuatí". *ABC*, 9 de enero de 2009; "Ataque al Puesto de Tacuatí". *Última Hora*, 9 de enero de 2009; "Infructuoso rastillaje en distritos de Concepción y San Pedro". *Última Hora*, 10 de enero de 2009; "Policía afirma haber capturado a 6 de los miembros del EPP". *Última Hora*, 12 de enero de 2009; "Fuerza de Tareas no para sus golpes contra traficantes de marihuana" 22 de enero de 2009; "Llegó el momento de fijar los ojos en la tarea de la Policía nacional", 28 de Enero de 2009.

ANÁLISIS SOBRE LA SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA DE PERÚ Y SU POSICIÓN RESPECTO A LA SEGURIDAD REGIONAL

ENRIQUE OBANDO

RESUMEN EJECUTIVO

Las hectáreas dedicadas al cultivo ilícito de coca se han incrementado de 51.400 a 53.700 en el período 2006-2007, o sea un incremento del 4,5%, y la producción de cocaína subió de 280 a 290 toneladas. Eso a pesar de que en 2007 se batió el récord de incautación de drogas en el aeropuerto Jorge Chávez y que 2008 fue el año que mayores detenciones por narcotráfico llevó a cabo la policía peruana, con un total de 333 personas. Lo curioso es que se ha cumplido con creces lo que se planificó en erradicación para 2007, que era de 10.000 hectáreas, habiéndose erradicado más de 12.000. Esto significa que las nuevas hectáreas sembradas son más que las erradicadas y que la producción de la coca ha aumentado.

En la lucha contra la subversión de Sendero Luminoso el gobierno se ha empantanado en el Valle del Río Apurímac-Ene (VRAE) en donde sus planes han fracasado. Después de un año, Sendero le está produciendo bajas importantes a las Fuerzas Armadas y a la Policía. El plan adolece de una falla de origen y es su falta de un mando único así como su poco financiamiento.

Relacionado al tema del narcotráfico, EE.UU., ante la inminencia del cierre de la base de Manta (Ecuador), solicitó la posibilidad de abrir una base en territorio peruano, lo que el gobierno de Alan García [2006-] aceptó en principio. Esto le valió a Perú pasar a la categoría de aliado de EE.UU. Sin embargo, hacia fines de año, tanto el gobierno peruano como el norteamericano estaban repensando el tema. El norteamericano al constatar la reacción negativa de la prensa y políticos de izquierda, y el gobierno peruano al presentarse resistencia a dicha acción dentro del mismo partido de gobierno. Si bien lo de la base no progresó, Perú aceptó que dos de sus puertos fueran utilizados por la IV Flota norteamericana para reabastecimiento y se construyó un centro de operaciones para la infantería de marina peruana con financiamiento americano en el río Putumayo para defender la frontera frente a las FARC.

El año 2008 se inició con un nuevo ministro de defensa, lo que significó la paralización de la reforma del sector. Donde más clara fue dicha paralización fue en el tema de educación militar y en la publicación del Libro Blanco que fue abandonada a pesar de contar con financiamiento de la ONU.

Las relaciones entre civiles y militares en Perú se encuentran en su peor momento en muchos años debido a dos asuntos: a los juicios que se llevan a cabo contra militares acusados de violación de derechos humanos durante la guerra contra Sendero y por la falta de voluntad de los gobiernos civiles para dar el presupuesto necesario para mantener la fuerza armada operativa. Esto ha llevado a la aparición de hasta 23 grupos de militares en retiro que funcionan como sindicatos y que exigen mejoras en los sueldos y pago de adeudos por parte del Estado. A esto se ha añadido la aparición de compañías privadas de inteligencia, conformadas por ex militares que han estado llevando a cabo operaciones ilegales cuyas consecuencias trajeron un cambio del gabinete de ministros.

A todo esto se agrega la crisis de gobernabilidad generada por la gran cantidad de conflictos sociales sin resolver que crean enfrentamientos y violencia. Cocaleros por un lado, mineros por otro, grupos etnicistas en tercer lugar, enfrentamientos de la población contra sus autoridades locales, el movimiento sindical, los remanentes de la antigua izquierda, las células bolivarianas, etc.

En el campo externo, la relación con Chile se ha tornado difícil desde que Perú presentó una demanda ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya en torno al diferendo marítimo. En la última década las relaciones han estado tensas por el plan de adquisiciones militares chileno que ha generado un desbalance en el equilibrio estratégico en el Pacífico Sur. Asimismo, las inversiones chilenas en Perú han causado resquemores. No obstante, precisamente por esto, Chile tiene muy buenas razones (3.600 millones de dólares de inversiones en Perú) para tratar de mantener una buena relación con Perú. Para los empresarios chilenos es indispensable el mercado peruano para poder crecer, ya que han agotado su mercado interno.

Respecto a las relaciones con EE.UU., estas se encuentran en su mejor nivel en décadas, mientras que con Venezuela están deterioradas debido a la injerencia de Hugo Chávez [1999-] en las pasadas elecciones presidenciales peruanas y a su financiamiento de las llamadas Casas del ALBA, que Perú juzga como una intromisión en sus asuntos internos.

* * *

1. SEGURIDAD INTERNA

1.1 TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS

El año 2008 fue en el que mayores detenciones por narcotráfico se llevaron a cabo por la policía peruana. En total se detuvieron 333 personas de las cuales sesenta eran españoles, quince holandeses, doce mexicanos, nueve rumanos y el resto peruanos. Esto permitió la incautación de una tonelada y media de cocaína. En 2007 ya se había batido el récord de incautación de drogas en el Aeropuerto Jorge Chávez al decomisarse 3.919 kilos de drogas, lo que lo convirtió en el aeropuerto con mayor decomiso de drogas del mundo (www.soitu.es, 10 de diciembre de 2008).

No obstante, las cifras de producción de cocaína y de hectáreas dedicadas a su producción ilícita no son positivas. Según el informe Monitoreo de Cultivos de Coca en el Perú de junio de 2008, publicado por la Oficina de la ONU contra el Delito y el Crimen (ONUDD), durante el periodo 2006-2007 las hectáreas dedicadas al cultivo ilícito de coca han aumentado de 51.400 a 53.700 o sea en un 4,5%. Los mayores incrementos se encuentran en el valle del Huallaga (32%) y el valle del Apurímac-Ene, conocido por las siglas de VRAE (30%). Asimismo, se incrementó la cantidad cosechada de hoja de coca seca de 114.100 toneladas a 116.800 toneladas, un 3,6%. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que en 2001 cuando se inició el sistema de monitoreo por la ONU, la cantidad cosechada de hoja de coca era de 49.260 toneladas, por lo que su incremento de esa fecha a 2007 es de más del 42%, lo que significa que la productividad aumenta mucho más que las hectáreas dedicadas al cultivo ilícito. Por último, la producción de cocaína subió de 280 a 290 toneladas, es decir un 3,6%. Esta cantidad viene a ser el 29% de la producción mundial de cocaína (ONUDD, junio de 2008). El grado de pureza de la cocaína peruana es el más alto de la región. Este es un dato reconocido por la DEA.

Todo lo anterior ha ocurrido debido a varios factores. En primer lugar la especial situación de los valles del Huallaga y del VRAE, en donde la presencia del Estado es mínima y existen los remanentes de Sendero Luminoso, que actúan como aparato de seguridad pagado por los narcotraficantes. El número de emboscadas que los terroristas han llevado a cabo contra la Policía y el Ejército han ido creciendo desde

2001 en adelante. Sólo entre 2007 y 2008 se llevaron a cabo doce (tres en Huanuco-San Martín y nueve en el VRAE). Desde agosto de 2001 las muertes pasan de sesenta. La mayoría de los muertos son policías (*Expreso*, 2008:8).

En segundo lugar, el uso de agroquímicos ha permitido a los narcotraficantes incrementar las cosechas de cuatro a seis al año y producir más intensivamente, de 25.000 a 40.000 plantas por hectárea, lo que aumenta el rendimiento de una tonelada a tres toneladas de coca por hectárea. En tercer lugar está la ausencia de una economía alternativa a la de la coca en estas zonas del país y la falta de decisión política, tanto de las autoridades peruanas como de las norteamericanas, de cambiar esta situación. No hay planes serios de desarrollo alternativo que puedan significar la construcción de vías de comunicación para sacar al mercado cultivos lícitos, ni la seguridad de que los cultivos alternativos vayan a tener un mercado asegurado por un tiempo determinado. Toda la política va hacia la erradicación forzosa, con lo cual se obtiene el rechazo de los colonos y su organización en sindicatos de cocaleros, que además se encuentran armados y se enfrentan con las autoridades. Dichos grupos han entrado en la política y tienen representantes en el Parlamento peruano.

Los recursos para cumplir la meta de la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas son sólo 120 millones de dólares por año, de los cuales el 90% es puesto por EE.UU. La cantidad aportada por los norteamericanos ha ido disminuyendo de año en año (204 millones en 2004, 140 millones en 2005 y otros tantos en 2006, y 108 millones en 2007) y se especula que la razón es que los norteamericanos han descubierto que la droga peruana va principalmente a Europa y no hacia su país, debido a que el precio en Europa es superior (43.000 dólares el kilo frente a 23.000 dólares en EE.UU.). Además, en EE.UU. el consumo de cocaína ahora es de sólo 36,5% de la droga consumida contra 38,8% de consumo de drogas sintéticas. Por otro lado la DEA ha descubierto, en 2006, que sólo el 9% de la cocaína consumida en EE.UU. proviene de los valles peruanos.

Uno de los objetivos de la Estrategia Nacional es reducir en un 40% la superficie dedicada al cultivo de coca para el año 2011, pero en vez de disminuir los cultivos estos se han incrementado. Se esperaba que la superficie dedicada a la coca redujera a razón de un 8% anual, pero más bien ha crecido en un 4,5%, lo que significa que ahora tendrá que bajar un 11%

anual desde 2008 hasta 2011 si se quiere alcanzar la meta propuesta. Pero curiosamente se ha cumplido con creces lo que se planificó en erradicación para 2007, que era 10.000 hectáreas, eliminando más de 12.000. Así y todo, con las nuevas hectáreas dedicadas a la coca, el total se ha incrementado en vez de disminuir, lo que prueba que la estrategia adoptada sencillamente no funciona ahora como no ha funcionado en los últimos treinta años. Tampoco se cumplirá la meta de aumentar al 40% la cobertura de beneficiados por el desarrollo alternativo, dado que en 2007 de las 12.072 hectáreas de cultivos erradicados sólo 1.016 pertenecieron al programa de desarrollo alternativo y todo lo restante (11.056 hectáreas) al programa de erradicación forzosa desarrollado por el Proyecto Especial de Control y Reducción del Cultivo de la Coca en el Alto Huallaga (CORAH). Podemos decir, entonces, que en el tema del tráfico ilícito de drogas en Perú el negocio sigue como siempre.

La droga peruana sale por vía marítima a través de los puertos de Paita, Salaverry, Chimbote, Callao, Matarani e Ilo, y por decenas de caletas en pequeñas embarcaciones que llevan la droga a barcos en alta mar. La Marina peruana no tiene capacidad para llevar a cabo labores de interdicción importantes y quien las realiza es la Marina norteamericana establecida en Manta (Ecuador). En el país se tiene la presencia de los cárteles mexicanos de Tijuana, Sinaloa, Guanajuato, Guadalajara y Juárez, además de catorce firmas peruanas.

1.2 EMPANTANAMIENTO EN EL VRAE

Después de la derrota estratégica de Sendero Luminoso, que se puede fechar alrededor del año 1995, el gobierno descuidó el esfuerzo anti-subversivo permitiendo que remanentes rebeldes sobrevivieran y se concentraran en dos zonas aisladas del país: el Valle del Huallaga y el VRAE. Después de once años, en 2006, Allan Wagner, primer ministro de defensa del nuevo gobierno de Alan García, decidió tomar el toro por las astas y enfrentar el problema de los remanentes en el VRAE, generando lo que se denominó el Plan VRAE. Un año después el plan demostró ser un fracaso y le costó, entre otras cosas, el puesto al ministro. Sendero en vez de estar defendiéndose en sus últimos reductos estaba más bien atacando, inclusive fuera del valle¹.

El plan tenía una falla de origen: no contaba con un mando único. En vez de ello tenía tres mandos, uno político, uno militar y uno policial. Además,

el mando político tenía que coordinar con catorce ministerios y con Devida, la organización encargada de la lucha contra el tráfico ilícito de drogas. La coordinación de un sistema tan complejo se convirtió en un problema y un inconveniente adicional fue el material y el presupuesto. No se contó con helicópteros en la zona sino hacia fines del primer año, pues el gobierno había descuidado el mantenimiento del material de las Fuerzas Armadas. Tampoco hubo vehículos blindados, de modo que las emboscadas de Sendero costaban vidas, pues las balas atravesaban fácilmente los vehículos civiles alquilados en los que se desplazaban policías y militares. Finalmente, la parte militar dependía administrativamente de dos jurisdicciones diferentes. Para el año 2008, con nuevo ministro, se inició una nueva ofensiva, se unificó la dependencia administrativa de los militares y se creó una Región Militar Especial para el VRAE. Se atacó Viscatán, el principal reducto de los subversivos, con algún éxito. Sin embargo, la toma de Vizcatán no decidió nada, pues en una guerra anti-subversiva el territorio no cuenta, lo que cuenta es ganar el apoyo de la población y esto se hace con desarrollo, que si bien estaba entrando en la zona, lo hacía con una gran lentitud burocrática. Al momento parece ser que la crisis financiera internacional está teniendo un efecto negativo en la voluntad del gobierno de ponerle dinero al esfuerzo en el VRAE.

1.3 PRESENCIA MILITAR NORTEAMERICANA

La inminencia del cierre de la base de Manta (Ecuador) llevó a EE.UU. a buscar una nueva ubicación para una base que la reemplace. En ese sentido hubo un acercamiento a Perú para ver las posibilidades de que en su territorio se instalase una base de similares características a la de Manta. Perú ha tenido una tradición de constantes negativas a aceptar bases norteamericanas en su territorio. Durante el segundo gobierno de Fernando Belaúnde [1980-1985] Perú se opuso a que la Escuela de las Américas se instalase en su territorio y a fines de los años noventa, cuando EE.UU. buscaba un lugar para trasladar su base aérea de Panamá, nuevamente Perú rechazó la idea de que fuera en su territorio. Sin embargo, Alan García y su ministro de defensa Allan Wagner aceptaron conversar la posibilidad con Washington.

Técnicamente, los norteamericanos no la denominan base sino Forward Operational Location (FOL). Manta es una FOL, ya que una base tiene 2.000 hombres o más y Manta sólo tiene 400. Como resultado de

las conversaciones Perú aceptó que se ubicara, en principio, una FOL en Piura, a donde se destinaría una parte de la base de Los Patos. La misión sería la misma que desempeña la FOL de Manta, vale decir operaciones básicamente anti-narcóticas. Quedaba por discutir el tipo de aviones que operarían desde Piura, sus misiones, el número de vuelos, las rutas, etc. y Perú exigió que todo vuelo llevara un oficial peruano en la tripulación. Posteriormente se abrió la discusión para la instalación de Cooperative Security Locations (CSL) que son instalaciones construidas por norteamericanos pero sin tropas estadounidenses destacadas, ya que la seguridad de dichas instalaciones es facilitada por el país en donde están localizadas. Se acordaron cuatro CSL, uno en Estrecho sobre el Río Putumayo, en donde se construye una base de infantería de marina peruana y en donde estarán presentes marines norteamericanos también (ya hay cincuenta en la zona). Su función es vigilar la frontera del Putumayo contra las FARC y ser un yunque contra el cual golpearía las FARC el martillo del Ejército Colombiano. Otra CSL sería una base aérea en Galilea, localidad sobre el río Tigre, a mitad de camino entre las fronteras colombiana y ecuatoriana. La pista de Galilea, de 2.000 metros, la comenzó a construir la Fuerza Aérea peruana durante el conflicto con Ecuador entre 1995 y 1998, pero al solucionarse dicho problema su construcción fue abandonada. Washington se ofreció terminar la pista que era de ripio en cemento. Una tercera CSL sería una pista de aterrizaje en el VRAE, que es la principal zona cocalera del país y una de las principales zonas de actividad de Sendero Luminoso. La cuarta CSL sería La Joya, que es la principal base aérea militar de Perú, convenientemente cercana a la frontera boliviana. Además, se ofrecieron inicialmente los puertos de Paita e Ilo para que la flota norteamericana repostase combustible y suministros.

De manera paralela a estos planes los norteamericanos llevaron a cabo operaciones de acción cívica a gran escala en el país. El Ejército norteamericano venía llevando a cabo los llamados Medretes (Medical Readiness Training Exercises), operaciones médicas en diferentes localidades peruanas, pero ahora incrementó la escala con las operaciones denominadas «Nuevos Horizontes», que incluyen además operaciones de ingeniería militar. Se llevaron a cabo exitosamente en Chiclayo, Lambayeque, Junín y Tumbes. Sin embargo, Washington presionó demasiado su suerte y planeó una operación «Nuevos Horizontes» en Ayacucho, en las cercanías del VRAE.

Ayacucho es una zona en donde hubo importantes violaciones de derechos humanos por parte del Ejército peruano. Su presencia no es bien vista en el área y peor recibido sería un ejército extranjero, por lo que la presencia de tropas norteamericanas dio como resultado manifestaciones en contra. Por una indiscreción del comandante general del Ejército peruano la prensa se enteró de la intención norteamericana de construir una pista aérea en el VRAE y las protestas arreciaron. Esta situación fue lo suficientemente fuerte como para que Washington reconsiderara todo su plan. Finalmente EE.UU. abandonó la idea del FOL en Piura y todos los CSL, excepto el de Estrecho que se encontraba avanzado en su construcción. Asimismo, mantuvo la utilización de puertos peruanos para brindar suministros a su flota, pero en vez de Paita e Ilo se prefirió Salaverry y el Callao, este último el principal puerto peruano. EE.UU. no estaba dispuesto a invertir millones de dólares en instalaciones en un país en donde la opinión pública pudiera ser adversa en el futuro, como había ocurrido en Ecuador, y verse obligado a salir del país.

1.4 ESTANCAMIENTO DE LA REFORMA DEL SECTOR DEFENSA

La reforma del sector defensa se inició en Perú en el año 2002 con el ministro de Defensa, Aurelio Loret de Mola, quien fortaleció el Ministerio de Defensa que entonces era sólo un ente administrativo, incorporando dentro de él al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y a la Secretaría de Defensa Nacional. Se creó el cargo de Jefe del Comando Conjunto en vez del puesto anterior de Presidente del Comando Conjunto, a fin de darle a dicho jefe mando sobre los comandantes generales. Se creó una nueva ley de situación militar que determinó que los comandantes generales no podían permanecer en el puesto por más de dos años, para evitar los excesos de la época de Fujimori [1990-2000] en la que un comandante general, leal al presidente, permaneció en el cargo por siete años. Loret de Mola terminó renunciando en el año 2004 porque el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) se negó a darle el presupuesto necesario para mantener operativas a las Fuerzas Armadas. Esto detuvo la reforma hasta 2006 cuando asumió el cargo el ministro Allan Wagner durante la gestión del presidente Alan García. Wagner llevó a cabo un gran avance en la base legal del Ministerio. Para comenzar estableció una nueva ley en la cual

elevó a la categoría de viceministerio a la Dirección General de Política y Estrategia (Digepe), encargada de la elaboración de la política de defensa nacional. El fortalecimiento de la Digepe significó reconocer que la política manda a la fuerza militar. Wagner le dio importancia a la interoperabilidad y la prueba de ello fue la creación de la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas, que viene a ser un curso de Estado Mayor Conjunto que reemplaza los antiguos cursos de Estado Mayor de cada instituto militar. En materia de la lucha contra la corrupción se creó una Inspectoría General en el Ministerio que estuviera por encima de los inspectores de los tres institutos militares. Durante la gestión de Wagner se dio también la ley del régimen disciplinario que garantiza que no haya sanción arbitraria contra los subordinados. Esta ley significa el fin de la obediencia debida, pues las órdenes impartidas tienen que ser legales. Nadie está obligado a cumplir una orden ilegal. Otra iniciativa importante fue el proyecto de ley sobre Reglas del Empleo de la Fuerza que buscaba brindar protección legal a las tropas que tuvieran que intervenir en caso de «estados de emergencia». Por último se dio la Ley Uniforme de Ascenso de Oficiales de las Fuerzas Armadas, que ponía las reglas claras respecto de ese tema.

Al iniciarse la gestión de Wagner, la administración de los fondos del Ministerio dejaba mucho que desear. En ese sentido Wagner planteó una política de transparencia, gestión por resultados y rendición de cuentas que produjo buenos frutos, sobre todo en la adquisición de seguros.

Sin embargo, en diciembre de 2007 Allan Wagner fue removido del cargo por el gobierno de Alan García. Las razones fueron varias. En primer lugar Wagner no supo elegir sus colaboradores militares. Se negó a influenciar en los ascensos y cuando descubrió que el Comandante General del Ejército, general César Reynoso, estaba implicado en temas de corrupción no supo a quién elegir en su reemplazo porque todos los altos mandos habían sido ascendidos por Reynoso. Escogió al general Donayre para el puesto, quien terminó siendo un personaje polémico por sus declaraciones usualmente fuera de lugar.

El otro error que le costó el puesto a Wagner fue el fracaso del plan VRAE. Para diciembre de 2007, a un año de iniciado dicho plan, los subversivos, lejos de estar en sus últimos reductos, estaban atacando fuera del VRAE. Por otro lado, Wagner se distanció de los sectores militares por su cercanía a una ONG

de derechos humanos que estaba enjuiciando a miembros de la Fuerza Armada y por su incapacidad de obtener un presupuesto para el Núcleo Básico, el plan para retornarle operatividad al aparato militar existente.

El reemplazo de Wagner fue el ministro Ántero Flores Aráoz. Con el nuevo ministro, durante el año 2008, la reforma se estancó, pues se opuso a la elaboración de un Libro Blanco de la Defensa Nacional, aún cuando este estaba enteramente financiado por el PNUD. El ministro provenía de los círculos del diario *La Razón* en donde escribía y tenía una posición «anti caviar», como llamaban los militares conservadores a los reformistas, es decir una posición anti reforma. Con él se detuvo la reforma educativa militar que se había iniciado con la creación en el Ministerio de una Dirección General de Educación y Doctrina. Se detuvieron igualmente los planes de mejoramiento de los sueldos de los militares y se mantuvieron los errores del VRAE, la tensión entre el Ejército y la Marina, y la ausencia de presupuesto para el Núcleo Básico. Además se abandonó el programa de ventas de propiedades excedentes de las Fuerzas Armadas y se le mantuvo en situación de inoperatividad.

1.5 COMPLICADAS RELACIONES CIVILES MILITARES

Las relaciones civiles militares en Perú se encuentran en su peor momento en muchos años. Tres son las principales razones. En primer lugar hay algo más de 900 militares judicializados por violación de derechos humanos durante los años de la guerra contra subversiva. Esto provoca rechazo de las Fuerzas Armadas y enfrentamientos con ciertos políticos civiles y con ONG. En segundo lugar está la renuencia del Ejecutivo a dar el presupuesto que las Fuerzas Armadas necesitan para recuperar su operatividad. Finalmente se han dado casos de espionaje privado que aparentemente se encuentran ligados a inteligencia naval, cuyas revelaciones tumbaron un gabinete. Los dos primeros puntos dieron lugar en junio de 2008 a un pronunciamiento de los ex comandantes generales en donde se señalaba que el país había tomado el «camino del desarme unilateral e indefensión», acusando al proceso de reestructuración integral de las Fuerzas Armadas de haber afectado negativamente los diferentes organismos del Sistema de Defensa Nacional. Señalaban igualmente que las remuneraciones de las Fuerzas Armadas se encontraban en el nivel más bajo respecto a sus pares del hemisferio. El documento estaba firmado por 54 ex

comandantes generales del Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea (*El Comercio*, 20; *Correo*, 9; *La Razón*, 7, 28 de junio de 2008).

Cuando se creó en Perú la Comisión de la Verdad y Reconciliación quedó claro que la intención era saber la verdad de las violaciones de los derechos humanos y no enjuiciar a miembros de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, tras la investigación, la Comisión entregó el material al Poder Judicial, que comenzó a enjuiciar de oficio. A esto se sumó una ONG de derechos humanos que apoyaba con abogados a los deudos de las víctimas de violaciones de derechos humanos, lo que en la práctica significaba pagar abogados para enjuiciar militares. Esto ha dado lugar a que los juicios se multipliquen y a que aparezcan dos formas irreconciliables de ver la realidad. Para los defensores de los derechos humanos se está haciendo justicia frente a los miles de casos de torturas y ajusticiamientos extrajudiciales llevados a cabo, en muchas oportunidades, con inocentes. Para los militares se trata de un intento de destruir a las Fuerzas Armadas y señalan que se está implicando en los juicios a militares inocentes que tienen que soportar largos procesos (en algunos casos de siete años) con las consecuencias de que sus carreras son destruidas. Un militar enjuiciado no puede ascender, ni ser destacado al exterior, ni pedir su pase al retiro. Una vez que el juicio ha terminado y el militar implicado es declarado inocente, queda relegado respecto a su promoción y ya no puede recuperar los ascensos perdidos. Esto ha provocado un fuerte rechazo en las Fuerzas Armadas respecto a los defensores de derechos humanos, ONG y, lo que es peor, inclusive a los intentos de reforma del sector defensa.

Por otro lado, el Ejecutivo se niega permanentemente a dar a la Fuerza Armada los medios para que esta mantenga su operatividad, debido a la aplicación de la doctrina neoliberal que considera el aporte en defensa no como una inversión en seguridad sino como un gasto no reproductivo que puede ser obviado. Esto ha traído como consecuencia la teoría entre los militares de que los políticos civiles quieren destruir las Fuerzas Armadas. La realidad es que ellas tienen una operatividad por debajo del 30%. Los haberes de la tropa son tan reducidos (36 dólares mensuales que han sido elevados en enero de 2009 a 49 dólares mensuales) (Ministerio de Defensa) que no se llega nunca a cubrir ni remotamente las plazas requeridas, pues el servicio es voluntario y con esos haberes los voluntarios escasean. La reticencia presupuestal afecta también la preparación

de la fuerza, dado que el entrenamiento no se puede cumplir adecuadamente. Además hay decir que los bajos haberes son una de las principales causas de la corrupción dentro de las Fuerzas Armadas y una de las principales causas de las malas relaciones civiles militares. Existen en el momento 23 grupos de militares en el retiro sindicalizados exigiendo mejoras de sueldos y dinero que el fisco les adeuda.² Llevan a cabo marchas y demostraciones y volantean al interior de las instalaciones y villas militares, lo que puede poner en riesgo la disciplina interna.

La mala situación de los militares (que no es compartida por los altos mandos de coronel hacia arriba, quienes tienen sueldos adecuados y privilegios que el resto no tiene) conduce a que se «pierda» munición y armamento, incrementando el tráfico ilegal de armas y permitiendo que los militares se dediquen al negocio de la inteligencia al servicio de compañías privadas. Quienes más han destacado en este último rubro son los marinos. De seis grandes compañías de seguridad e inteligencia privadas, cinco han sido creadas por marinos retirados: Forza, Andrick, Ateña, Orus y Business Track (una sexta, All Security, fue formada por ex policías). En 2007 comenzaron a pasar cosas extrañas con estas compañías. Un enfrentamiento entre dos de ellas por obtener un mayor porcentaje del mercado llevó a que una filtrase a la prensa que oficiales de inteligencia naval vendían información a la inteligencia privada. Esto le costó el puesto al jefe de inteligencia naval. Pero en 2008 estalló un escándalo de mayores proporciones. Se filtraron a la prensa audios en los que era claro que un ex ministro del Partido Apra y un funcionario público estaban utilizando su influencia para favorecer a una compañía petrolera a obtener cinco lotes petroleros. El escándalo afectó a varios miembros del gabinete y produjo su caída definitiva. El escándalo llegó a tales niveles que se pensó que le costaría el puesto al presidente Alan García. Los asesores del vicepresidente Luis Giampietri, un almirante en el retiro, se dedicaron a comentar en ciertos círculos que Giampietri ya se estaba preparando para gobernar y que esa sería la solución a la negativa del Ejecutivo a dotar a las Fuerzas Armadas del presupuesto adecuado. Una vez más esto trascendió a la prensa y a los congresistas, y se llegó a hablar de un golpe de Estado solapado. Pero la cosa no quedó allí. La información del escándalo había sido obtenida mediante interceptaciones telefónicas ilegales por la compañía Business Track, propiedad de marinos retirados entre los que se destacaba el almirante

Elías Ponce Feijoo, quien precisamente había sido propuesto por Giampietri para ocupar la jefatura de la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI). Se llegó a especular que inteligencia naval había proveído los aparatos de escucha a Business Track y que esta compañía y otras formadas por marinos colaboraban con la Marina para llevar a cabo labores ilegales que la inteligencia naval no podía realizar. El escándalo le costó el puesto al jefe de la Inteligencia Naval y llevó al almirante Ponce a la cárcel. Alan García se vio precisado a declarar que seguía teniendo confianza en su vicepresidente aunque era evidente que las relaciones entre ambos habían sufrido.

Una nota a pie de página en las complicadas relaciones civiles militares la puso el general Edwin Donayre, comandante general del Ejército, quien durante su gestión se dedicó a dar toda suerte de declaraciones fuera de lugar a la prensa, las cuales ponían en permanentes aprietos al ministro de Defensa. Este modo de actuar del general llegó a tal nivel que los comandantes generales de la Marina y la Fuerza Aérea comunicaron al presidente que no asistirían a ninguna ceremonia a donde fuera Donayre. El ministro, a pesar de todo su malestar, no lo podía pasar al retiro, pues el general tenía el apoyo del Presidente. Donayre se proyectaba como próximo jefe del Comando Conjunto y posterior ministro de Defensa hasta que sus declaraciones generaron una crisis diplomática con Chile. En la ceremonia de su pase al retiro salió en medio del silencio gélido de los políticos pero entre las ovaciones y en hombros de los suboficiales y la tropa. Era un elemento más en la ruptura de la disciplina, pero Donayre había trabajado para ganarse el apoyo de la tropa con declaraciones dirigidas a los sectores más bajos del Ejército, muchas de ellas dadas en quechua y llenas de contenidos étnicos. Se especula que un general pasa al retiro y que nace un político que podría tener apoyo militar.

1.6 OPOSICIÓN ENTRE EL EJÉRCITO Y LA MARINA

El análisis político usualmente toca la llamada relación civil-militar. Esta relación ha sido complicada en Perú. Sin embargo, las relaciones entre las propias Fuerzas Armadas se han complicado igualmente. Existe un distanciamiento claro entre la Marina y el Ejército que, si bien tiene una historia larga, se ha empeorado considerablemente en los últimos años. La razón se halla en las diferencias sociales. La oficialidad de la Marina está conformada por

elementos provenientes de la antigua clase media urbana. La oficialidad del Ejército provenía de la clase media baja provinciana y ahora de los hijos de migrantes a Lima de primera generación, que constituyen una nueva clase media baja urbana. En un país dividido culturalmente entre descendientes de indígenas y de criollos esa diferencia de clase es también una diferencia cultural más o menos marcada. Sin embargo, la raíz de esta última situación de distanciamiento Marina-Ejército tiene que ver con la corrupción que el ministro Wagner encontró entre la alta oficialidad del Ejército y que lo condujo a apoyarse en la Marina. Esto llevó a que por dos años seguidos un marino ocupara la jefatura del Comando Conjunto, pero también a que la gran mayoría de puestos de importancia en el Comando Conjunto y el Ministerio de Defensa pasaran a manos de marinos. Esto resintió al Ejército. De otro lado se dio la lucha por el sector de inteligencia. Durante los dos últimos años del gobierno de Toledo la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI) estuvo en manos de un marino. Con el nuevo gobierno el vicepresidente Giampietri (un marino) movió toda su influencia para que dicha agencia de inteligencia quedase en manos navales buscando desprestigiar a posibles candidatos civiles o del Ejército. Giampietri no lo logró y el puesto fue ocupado por un ex coronel del Ejército, pero lo que sí logró fue envenenar su relación con dicha institución.

1.7 CRISIS DE GOBERNABILIDAD

El país se encuentra sumido en una complicada crisis de gobernabilidad en la cual existe gran cantidad de conflictos sin resolver que generan enfrentamientos y violencia. Por un lado está el tema de los cocaleros que se enfrentan al Estado para impedir la erradicación forzosa de los cultivos de coca. De otro lado se encuentran las comunidades vecinas a las explotaciones mineras que se enfrentan a las compañías, unas para impedir la explotación minera porque consideran que destruyen el medio ambiente agrícola del que ellas viven y, otras, para obtener o incrementar beneficios de las empresas mineras. En tercer lugar están los grupos etnicistas como el Partido Etnocacerista, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesep), la Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería (Conacami) y otros que defienden la llamada «raza cobriza» contra la raza blanca, que supuestamente detenta el poder en el país y plantea un enfrentamiento al sistema no

racional sino sobre una base étnica y mágica. Esto es particularmente peligroso porque es una posición que no puede ser enfrentada racionalmente, dado que sus planteamientos, basados en creencias y fe, no pueden ser refutados a nivel de la lógica. En cuarto lugar están los enfrentamientos entre la población de diferentes distritos contra sus autoridades elegidas por considerar que son corruptas y piden su remoción. En muchos casos son enfrentamientos entre los partidarios de dos grupos que se disputan el poder en una localidad. Luego está el movimiento sindical liderado por la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) que defiende los intereses de los obreros y que se encuentra ligada a antiguos grupos marxistas. Además están los remanentes de la antigua izquierda, como Patria Roja, que buscan desestabilizar la democracia. De otro lado están las células bolivarianas, quienes con financiamiento venezolano apoyan las acciones de diferentes grupos antisistema. Finalmente están los remanentes de Sendero Luminoso aliados con los traficantes de drogas que se enfrentan con la Policía y el Ejército.

A diferencia de la antigua izquierda, los nuevos grupos anti-sistema no tienen una organización ni un liderazgo centralizados, sino que están conformados por redes de grupos relacionados entre ellos que se apoyan eventualmente, pero que no tienen una ideología en común ni un mismo liderazgo. Esto los hace más difíciles de controlar, pues lo que los une es una cultura antisistema y no una filosofía. En esta situación la Policía ha sido superada en muchas oportunidades. Los casos más relevantes han sido los de Moquegua, Pómac y Llaután. En el primer caso, en junio de 2008 veinte mil pobladores que luchaban por obtener un canon minero que disputaban con el vecino departamento de Tacna, capturaron un puente y cerraron el tráfico de la carretera Panamericana (la más importante del país). Un contingente policial enviado a controlarlos terminó siendo rodeado y un general de la Policía y más de sesenta policías fueron capturados, y el general obligado a pedir perdón. En enero de 2009, en un desalojo en la localidad de Pómac en la costa norte de país, francotiradores dispararon contra el piquete policial matando a dos policías e hiriendo a otros. Las armas parecen provenir del armamento que el propio Estado dio a las rondas campesinas en la lucha contra Sendero Luminoso hace 18 años y que ahora no se sabe a manos de quiénes han ido a parar. Ese mismo mes en Llaután, provincia de Casma, hubo un muerto y seis policías tomados como rehenes cuando la Policía, junto con

un fiscal, intentó liberar a un agente acusado por la población de la comunidad campesina de Llaután de estar implicado en un robo de dinero. Estos hechos tienen los antecedentes de años anteriores en los que la policía ha visto el linchamiento de diferentes autoridades y la destrucción de locales públicos sin poder hacer nada al respecto. Los casos que más han sonado fueron el linchamiento del alcalde de Ilave y el asesinato (quemado vivo) de un ciudadano acusado de robo en Desaguadero (Puno) en 2004. En 2005 otros dos pobladores fueron quemados vivos en Chichillapi y dos personas ahogadas en enero de 2008, nuevamente en Ilave. Este tipo de linchamientos sucede inclusive en los suburbios de la ciudad de Lima. En general, en 2004, se presentaron casi dos mil casos de ajusticiamiento popular con un total de 18 muertos. Esto ha tenido un crecimiento exponencial desde 1995, cuando hubo 21 casos, hasta 2004, año en que hubo 1.993 casos. En Lima se reportaron 695 intentos de linchamiento en 2004. En una encuesta de la empresa Apoyo, el 64% de los limeños justificó los ajusticiamientos populares (www.aporrea.org, 25 de diciembre de 2004).

2. SEGURIDAD EXTERNA

2.1 LAS RELACIONES CON CHILE

Las relaciones con Chile se han tornado difíciles desde que Perú presentó una demanda en la Corte Internacional de Justicia de la Haya en torno a un diferendo respecto a la frontera marítima con dicho país. Chile señala que no hay ningún diferendo y que la frontera marítima está claramente definida en tratados pesqueros entre ambos países. Perú señala que la frontera no está definida ya que no existe un tratado explícito de límites marítimos entre ambos países. Esto ha endurecido las relaciones y ha suspendido las reuniones 2+2 entre Chile y Perú que venían llevándose a cabo con cierta regularidad.

Los problemas entre Santiago y Lima se remontan al siglo XIX, cuando tuvieron lugar una serie de conflictos armados entre los dos países, primero entre la Confederación peruano-boliviana y Chile en 1836 y 1839, y luego la Guerra del Pacífico de Chile contra Perú y Bolivia entre 1879 y 1883. Como resultado de ello, Perú perdió las provincias de Arica y Tarapacá, y Bolivia todo su litoral. El problema limítrofe terrestre entre Perú y Chile recién se solucionó en 1929 con el protocolo firmado ese año y algunos temas

pendientes en dicho protocolo recién se saldaron con el Acta de Ejecución del Artículo Quinto del Tratado de Lima de 1929, firmado en 1999. El tema, entonces, ha estado siempre presente envenenando las relaciones entre los dos países.

En la última década las relaciones han estado particularmente tensas debido al plan de adquisiciones militares chilenas que se desprende del canon sobre los ingresos provenientes del cobre del que gozan las Fuerzas Armadas chilenas. Este es un rezago de la época de Pinochet [1973-1990], que ha generado un desbalance en poder militar frente a Perú de 15 a 1 a favor de Chile. A esto se unen las inversiones chilenas en Perú, que si se hubieran seguido por similares inversiones peruanas en Chile hubieran sido favorables a la buena vecindad. Pero Chile tiene invertidos 3.600 millones de dólares en Perú y Perú sólo 25 en Chile. Además, las inversiones chilenas son muy visibles, pues están en líneas de aviación, tiendas por departamentos, farmacias, puertos, inmobiliarias, banca, AFP, electricidad, etc. Además está la competencia entre los puertos peruanos de Matarani e Ilo, y los chilenos de Arica y Antofagasta por derivar hacia ellos la carga de Bolivia, el norte de Argentina y el suroeste de Brasil. Quien salga vencedor de esta competencia generará mega puertos y tornará dependiente a su vecino de la economía de estos puertos. Finalmente está el permanente problema de la mediterraneidad boliviana que necesariamente involucra a Perú, ya que este país, según el Protocolo de 1929, tiene que aceptar cualquier cesión o canje territorial que Chile haga a favor de un tercero de territorios que hayan sido peruanos.

En 2008 las relaciones tomaron un cariz aún más complicado cuando el comandante general del Ejército peruano, general Edwin Donayre, señaló en una reunión privada que “chileno que entrara a Perú saldría en un ataúd y que si estos no alcanzaban saldrían en bolsas de plástico”.³ Este infeliz comentario fue grabado y enviado a congresistas chilenos por un congresista peruano en busca de arruinar la carrera militar y política de Donayre, destruyendo de paso la difícil relación peruano-chilena. Chile exigió la destitución del comandante general del Ejército, lo que no fue aceptado por Lima, y dicho comandante general pasó al retiro en la fecha en que la ley lo señalaba. Asimismo, fueron suspendidas las reuniones 2+2, aunque en enero de 2009 se llevó a cabo una reunión de comandantes generales del ejército de ambos países, con el sucesor de Donayre,

como una forma de tratar de mejorar en algo la complicada relación.

No obstante hay que considerar que Chile tiene buenas razones económicas para no presionar demasiado y buscar finalmente una distensión frente a Perú. Chile ha llegado al máximo de su crecimiento económico, pues su mercado interno ha dado ya todo lo que ha podido para el crecimiento y por esta razón la ampliación de las empresas chilenas se basa ahora en el capital que tienen fuera de Chile (38.537 millones de dólares) colocado en Argentina, Perú, Brasil, Colombia, Ecuador y México (www.adonde.com). Esto es claro en las empresas comerciales de ventas al detal (*retail*) y la construcción, pero también en la minería. Todo esto hace que los capitales chilenos tiendan a ir (algunos dicen fugarse) a Perú, país que consideran una mejor plaza económica tanto por el mercado casi virgen para un sistema de ventas al crédito en tiendas de departamentos (Saga Fallabella, Ripley, Almacenes Paris, Totus, Sodimac, Cosas e Ideas y ahora Wong, comprado por Cencosud), como para la construcción de viviendas (Imagina) y también para la gran minería. Sodimac ha cancelado la construcción de una nueva tienda en Santiago y la va a abrir en Lima, lo que ha significado la pérdida de 300 empleos en Chile. Almacenes Paris, Baldosas, Etex y Pizarreño le están siguiendo los pasos. El capital chileno es atraído hacia Perú no sólo por un mercado mayor y relativamente virgen, sino por una economía más neoliberal que la chilena. Dicha economía ha llevado a Chile a una situación social que se caracteriza por ser uno de los países de mayor desproporción de ingresos en Sudamérica. Ante esto el gobierno de Bachelet [2006-] ha decidido conservar el sistema que causa la desproporción económica ya que funciona, y paliarlo con subsidios para la población. Pero al aplicarlos, el sistema se hace menos atractivo para el capital, el que se está fugando a Perú.

De esta manera, en el primer semestre de 2008 Perú se convirtió en el primer destino de las inversiones chilenas con 216 millones de dólares, por encima de México (144 millones), Brasil (90 millones), Colombia (77 millones) y Argentina (71 millones). Con 3.600 millones de dólares de inversiones chilenas en Perú frente a 25 millones de dólares de inversiones peruanas en Chile (*ídem*) es natural que exista entre los empresarios y políticos chilenos interés por la estabilidad de las políticas económicas peruanas, pues éstas han permitido la expansión del capital chileno y la estabilidad política y jurídica que garantizan la seguridad de dichos capitales. Podemos preguntar-

nos entonces qué sectores están interesados en la política peruana y particularmente en los resultados de las elecciones de 2011, qué intereses tienen en Perú y qué papel van a jugar en dichas elecciones. Esto eventualmente depende mucho de cuáles sean los resultados de las elecciones presidenciales chilenas de diciembre de 2009.

El primer personaje que hay que tomar en cuenta es Sebastián Piñera, jefe del partido Renovación Nacional y candidato de la derecha a las elecciones presidenciales. Piñera es un político pero sobre todo un empresario con grandes intereses en Perú. Tiene un 30% de las acciones de LAN, línea aérea que tiene el cuasi-monopolio del transporte aéreo en Perú. Es igualmente dueño de miles de hectáreas en el departamento peruano de Ica, así como de *Chilevisión*, *Canal 11*. Lo peor que le podría pasar es una victoria de Ollanta Humala en Perú, ya que eso podría significar una posible nacionalización de sus empresas o, en el mejor de los casos, un alto al ingreso de capitales chilenos en Perú que, como hemos visto, necesitan buscar nuevos mercados para poder crecer. Otro escenario negativo para Piñera sería una situación de tensión entre los dos países, producto del diferendo marítimo que afectaría también sus intereses económicos. En la situación de Piñera se encuentran docenas de empresarios chilenos con inversiones en Perú, que lo apoyan y buscan la no elección de Humala, y mantener el tema del diferendo «por cuerda separada».

En estos temas Piñera y los empresarios chilenos tienen aliados naturales en la derecha peruana tanto política (PPC) como empresarial (Romero que es socio de ellos en muchas empresas). Pero tienen en Palacio de Gobierno otro aliado, Alan García, que coincide en los tres puntos: impedir el triunfo de Humala, mantener la política económica neoliberal y la estabilidad político-jurídica del país e impedir que el diferendo marítimo genere demasiada tensión que afecte los negocios. Los fujimoristas en Perú estarían en la misma posición.

Piñera visitó Lima en 2008 y, fiel a sus intereses, dejó en claro que en un hipotético gobierno suyo Chile respetará el fallo de La Haya, cualquiera que este fuera. Desde el punto de vista ideológico Piñera se encuentra del mismo lado que EE.UU., Perú y Colombia en la gran divisoria ideológica que parte la región en dos, con Venezuela, Bolivia, Ecuador, Cuba y Nicaragua del otro lado, y Brasil y Argentina en una posición intermedia.

Independientemente de la actuación de Piñera, es de esperar la acción furtiva de los intereses empresariales chilenos en la política peruana. Dos personajes a tomar en cuenta son Ricardo Claro Valdés, abogado de setenta años, asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores durante la dictadura de Pinochet y conservador a ultranza, y los hermanos Sven y Wolf von Appen. El primero es la cabeza del Grupo Claro, que entre sus múltiples empresas controla la compañía Sudamericana Agencias Aéreas y Marítimas (SAAM) que opera en los puertos de Arica, Iquique, San Antonio y San Vicente y están asociados al Grupo Romero en Perú en empresas estibadoras. Las empresas «peruanas» Trabajos Marítimos S.A. Tramarsa, Neptunia, Tisur (concesionaria del puerto de Matarani) y otras, que controlan un 80% de la actividad portuaria peruana, son subsidiarias del Grupo Claro.

El Grupo von Appen tiene una fortuna que ascendería a los mil millones de dólares y tiene su fortaleza en los negocios navieros y mineros. Tiene participación accionaria en Cosmos, Neptunia y Trastotal, empresas formalmente peruanas que prestan servicios portuarios. Otra de las empresas controladas por el Grupo von Appen es la naviera Petrolera Transoceánica que transporta los combustibles en Perú y que pertenecía a Petroperú hasta su privatización en 1993. Desde 1996 los hermanos Von Appen controlan el 50% de la compañía y sus buques hoy navegan con bandera panameña.

Es claro que trabajando en un rubro considerado estratégico en Perú, tanto el Grupo Claro como el Grupo Von Appen lo pasarían mal en caso de un triunfo de Ollanta Humala en 2011.

Respecto a la Concertación, (Partido Demócrata Cristiano, Partido por la Democracia Radical, Partido Socialista –aunque los radicales se están retirando–) coinciden totalmente con Renovación Nacional en todos los puntos. La diferencia estriba en que, no siendo un partido en el que los empresarios tengan una presencia determinante, la participación en la política peruana no se hará con la anuencia del gobierno. Ocurrirá de todos modos por participación de los intereses económicos chilenos, pero sin apoyo gubernamental. Siendo más ideológicos, es muy probable que el diferendo afecte más las relaciones entre los dos países que con un gobierno de Piñera, compuesto por empresarios pragmáticos más interesados en ganar dinero que en disputas fronterizas.

2.2 LAS RELACIONES CON EE.UU.

Las relaciones con EE.UU. durante el gobierno de Alan García y en especial durante el último año han estado en su mejor nivel en muchas décadas. Uno de los puntos más importantes fue la firma del TLC con EE.UU., algo sólo logrado en Sudamérica por Chile. De otro lado Perú se alineó, desde la época del gobierno de Toledo, con la política de Washington en el tema de las FARC, colaborando con Colombia en esta guerra en la frontera del Putumayo, lo que le valió la construcción de una base de infantería de marina sobre este río fronterizo con apoyo norteamericano. La razón por la cual esto funcionó con tanta facilidad fue la relación de las FARC con el MRTA, grupo considerado terrorista por el gobierno de Lima. Asimismo, como se señaló anteriormente, Perú aceptó con facilidad la posibilidad de tener en su territorio una FOL y cuatro CSL, así como dar facilidades en sus puertos a la flota norteamericana. Esto lo convirtió en uno de los pocos países sudamericanos aliados con EE.UU., junto con Colombia y Chile, lo que le dio un nuevo estatus frente a Washington, que incluye a Perú en el plan de visitas del jefe del Comando Sur y el Secretario de Defensa. Asimismo, la acción cívica de la Fuerza Armada norteamericana se incrementó en el país a través de las operaciones Nuevos Horizontes. Un tema pendiente en la relación con EE.UU. era el hecho de que Perú pertenece al Tribunal Penal Internacional, institución rechazada por Washington ante el temor de que sus militares y funcionarios pudieran ser enjuiciados por violación de derechos humanos respecto a la guerra de Irak y Afganistán. Después de años de impasse que impedían que Perú pudiera recibir ayuda militar norteamericana, el Presidente de los EE.UU. decretó que la relación con Perú era de importancia estratégica para Washington y por lo tanto no se tomaría en cuenta su posición con respecto a dicho tribunal, para recibir cooperación militar. De hecho, la Marina peruana recibió dos buques de desembarco de EE.UU. Por último, la especial relación con Washington ha sido del agrado de los militares peruanos, porque la consideran como la disuasión absoluta frente a Chile, así como una vía para obtener material militar norteamericano con ventajas y también una forma de aumentar el peso estratégico del país en la región.

2.3 LAS RELACIONES CON VENEZUELA

Las relaciones de Perú con Venezuela han quedado debilitadas desde que Hugo Chávez intervino en

las elecciones presidenciales peruanas a favor del candidato Ollanta Humala y terminó insultando en repetidas oportunidades al electo presidente Alan García. Luego se detectaron actividades en Perú de grupos bolivarianos financiados desde la embajada venezolana, que apoyaban a grupos de oposición y anti-sistema peruanos.⁴ La supuesta relación del gobierno de Venezuela con las FARC causa también malestar en Perú, debido a la relación entre las FARC y el grupo terrorista peruano MRTA. La Inteligencia peruana anda atenta de las acciones de grupos bolivarianos en el territorio nacional.

3. POSICIÓN DE PERÚ RESPECTO A LA SEGURIDAD REGIONAL

En términos generales se puede decir que lo que define la posición peruana respecto a la seguridad regional es el alineamiento con EE.UU. En este sentido Perú tiene una amplia colaboración con Colombia en la lucha contra las FARC en la frontera del Putumayo. Asimismo, Perú acepta la política antinarcoóticos de Washington y estuvo dispuesto a darle facilidades a la IV Flota norteamericana en sus puertos. Siguiendo este patrón no ha sido precisamente un país defensor del Consejo de Seguridad Sudamericano planteado por Brasil, que declaraba interesante pero consideraba que no era el mejor momento para ponerlo en marcha.⁵ EE.UU. no objeta oficialmente dicho consejo, pero es claro que lo ve como una institución multilateral en la que no tiene capacidad de influencia y por lo tanto preferiría que todo se canalizara por los medios que sí controla. No obstante esto, Perú tiene una buena relación con Brasil y es considerado por Brasilia como un «aliado estratégico»; ha firmado un acuerdo con dicho país para incorporarse al Sistema de Vigilancia de la Amazonía, un sistema de radares, Awacs y satélite que permite el control sobre el territorio amazónico.

Bolivia es otra de las preocupaciones importantes para Perú debido a su complicada situación interna, que por algunos momentos se temió lindante con la guerra civil. El temor era la posibilidad de un ingreso de miles de refugiados bolivianos hacia la frontera de Puno, creando una crisis humanitaria de grandes proporciones. Asimismo se temía una intervención extranjera en Bolivia, frente a la cual Perú tendría que decidir si responder o no. La situación ideal para Perú es que no hubiese ninguna intervención y que más bien los países de la región trabajen en conjunto para encontrar una solución pacífica al

problema boliviano. Por último se observa el temor de que la ideología radical boliviana se contagie hacia el lado peruano por la frontera de Puno, que étnicamente es aymara, es decir similar a la de la población boliviana.

Frente a Chile existe una doble situación. Por un lado el alineamiento con EE.UU. pone a Perú en el mismo bando que Chile, sobre todo si se compara con países como Venezuela, Bolivia y Ecuador. Pero la historia trae una relación difícil, complicada aun más por el diferendo marítimo llevado a La Haya y el armamentismo chileno. Por el momento las relaciones están en su punto más bajo en los últimos tiempos y continuarán difíciles conforme vayan avanzando los diferentes pasos que ambos países tengan que dar en defensa de sus opuestos puntos de vista.

4. PERSPECTIVAS PARA 2009

En términos muy resumidos podemos decir que en el tema del tráfico ilícito de drogas las cosas irán más o menos como siempre. Habrá incautaciones pero en términos generales lo que llegue a los mercados europeos y norteamericanos será muy superior a lo confiscado y el negocio seguirá satisfaciendo a productores, comercializadores y consumidores. El Estado peruano no dedica mayores medios a esta lucha y los norteamericanos están disminuyendo sus aportes mientras que los europeos no proporcionan ninguno.

En la lucha contra Sendero Luminoso el Estado está empantanado en el VRAE. Si el narcotráfico ya no es una noticia, una emboscada en dicho territorio siempre lo es. En este sentido el Estado tendrá que, si no mostrar, aparentar eficiencia. Sin embargo parece haber olvidado que esta es una guerra política que no se gana tomando posiciones en el VRAE, porque lo único que lograrán es que Sendero se desplace. De otro lado un ataque militar allí obligará a Sendero a demostrar en otras zonas del país que sigue activo. Por consiguiente es de esperarse que tanto Sendero como el Estado incrementen su actividad en 2009 sin ningún resultado estratégico.

Respecto a la relación con EE.UU. ésta ha llegado a un nivel de «aliados». No obstante, tanto Perú como EE.UU. han retrocedido en la idea de habilitar una base en territorio peruano para reemplazar a Manta. Por otro lado, la crisis económica en EE.UU. hará que Washington no destine mayores fondos para

actividades, no sólo en Perú, sino en todo Latinoamérica.

Respecto a la reforma del sector defensa poco se avanzará con el actual ministro, a pesar de que se le ha negado apoyo casi unánimemente por parte de toda la prensa y de la oposición debido a su falta de manejo de la problemática de defensa. Hay altas posibilidades de que sea reemplazado en el cargo, pero sus potenciales sucesores no dan ninguna esperanza de que se avance en dicha reforma en el futuro.

Las relaciones civiles militares no sólo continuarán complicadas sino tenderán a empeorar tanto por los resultados del juicio al ex presidente Fujimori como por las críticas que vienen desde sectores de la izquierda respecto a la lucha contra la subversión.

La gobernabilidad del país se complicará especialmente este año de 2009, a partir de mayo, mes en el que se dejará sentir la crisis internacional en Perú. Dicha crisis llegará al sector exportador, vale decir la minería, en donde los precios han disminuido, y agroindustria, en donde la demanda lo ha hecho. Esto significará despidos y por lo tanto movilizaciones de sindicatos y federaciones, y la presencia de los partidos de oposición y anti-sistema en ellas.

Respecto a las relaciones con Chile éstas se irán poniendo cada vez más difíciles conforme vaya avanzando el trámite de la demanda marítima peruana ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya. El tema estará muy presente en Chile, pues allí el 2009 es un año electoral.

BIBLIOGRAFÍA

- “En Perú van 333 detenidos por narcotráfico en 2008, entre ellos 60 españoles”. *www.soitu.es*, 10 de diciembre de 2008: http://www.soitu.es/soitu/2008/12/10/info/1228936744_298324.html.
- “Pronunciamiento a la Opinión Pública”. *El Comercio; Correo y La Razón*, 28 de junio de 2008.
- “Perú registra elevado número de linchamientos”. *www.apo-rra.org*, 25 de diciembre de 2004.
- “Perú se convirtió en primer destino de inversiones de Chile con US\$ 216 millones”. *www.adonde.com*.
- Expreso*. 29 de noviembre de 2008.
- Ministerio de Defensa; Información proporcionada por el Vice-ministerio de Asuntos Económicos y Administrativos.
- ONUDD. Monitoreo de Cultivos de Coca en el Perú, junio de 2008.

NOTAS

- 1 El Plan consistía en llevar desarrollo a la zona para ganar el apoyo de la población mientras las Fuerzas Armadas atacaban la organización militar de Sendero Luminoso y la Policía controlaba el tráfico ilícito de drogas, que era la fuente de recursos de la subversión.
- 2 Información provista por fuentes que han solicitado el anonimato. Entre los grupos se encuentran: Asociación de Clases y Soldados Inválidos del Ejército Peruano (ACSDEP); Asociación de Discapacitados de las Fuerzas Armadas (ADIS-FFAA-P), Asociación de Héroes de la Pacificación (Asohepana); Asociación de Comandantes de las Fuerzas Armadas (ASCOFA); Asociación de Esposas de Técnicos y Suboficiales del Ejército Peruano (ETSEP); Frente Nacional de Defensa de los Pensionistas, Deudos y Discapacitados de las FF.AA. y PNP; etc.
- 3 La noticia salió en la mayoría de los diarios peruanos y chilenos el 27 de noviembre de 2008. El Presidente Alan García pidió disculpas por las declaraciones de Donayre a la presidenta Michelle Bachelet.
- 4 Información provista por fuente de inteligencia peruana que ha solicitado el anonimato.
- 5 Información provista por un alto funcionario de la cancillería peruana que ha solicitado el anonimato.

LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DE URUGUAY EN EL 2008: EL CONFLICTO POR LAS PLANTAS DE CELULOSA Y LAS MISIONES DE PAZ

JULIÁN GONZÁLEZ GUYER

RESUMEN EJECUTIVO

Durante el año 2008 Uruguay fue un actor de escasa relevancia y actividad regional. Ello hace complejo definir su ubicación geopolítica en el marco de los profundos cambios procesados en la región. La condición de país de pequeñas dimensiones geográficas, económicas y demográficas, la crisis del Mercosur y el recambio de Ministro de Relaciones Exteriores en febrero de 2008 se sumaron para que Uruguay no exhibiera mayor protagonismo en la región. En realidad, las iniciativas más importantes de la política exterior uruguaya tuvieron carácter económico-comercial y estuvieron orientadas principalmente hacia fuera de la región.

El conflicto con Argentina por las plantas de celulosa, la reservada actitud adoptada por Brasil ante el asunto y un Mercosur prácticamente paralizado, en el contexto de la endémica debilidad de su Cancillería y de contradicciones en el seno del propio gobierno, pueden contribuir a explicar que el presidente Vázquez [2005-], máximo dirigente de una coalición política de izquierda de vieja tradición anti-imperialista, haya vacilado ante la oferta de firmar un Tratado de Libre Comercio con EE.UU.

Por lo demás, Uruguay ha continuado con su política de muy relevante participación en misiones de paz de la ONU, en las que un número significativo de efectivos militares uruguayos estuvo desplegado, concentrado principalmente en dos grandes contingentes: uno en la MONUC (República Democrática del Congo) y el segundo en la Minustah (Haití). Además, el país ha comenzado de manera pausada a reformar su sector defensa en el sentido de transformar democráticamente sus relaciones civil-militares.

En el plano de la seguridad interna y de su relación con la gobernabilidad Uruguay presenta una institucionalidad más o menos sólida y niveles relativamente bajos de inseguridad y criminalidad comparados al resto de la región, pese al indudable crecimiento del delito y al persistente aumento de la percepción de inseguridad que señalan las encuestas de opinión pública.

La detección de expresiones de volumen inédito de crimen organizado transnacional durante 2008 –principalmente narcotráfico y lavado de activos– parece responder principalmente a la voluntad política del gobierno de Vázquez de atacar un fenómeno que, hasta ahora, las autoridades habían oficialmente soslayado. Durante 2008 se crearon dos juzgados especializados en la problemática del crimen organizado y se formalizó una secretaría en la Presidencia de la República dedicada a la lucha contra el lavado de activos. A ello se agrega la Comisión Especial con Fines Legislativos y de Investigación Vinculados al Lavado de Activos y Crimen Organizado constituida ese mismo año en la Cámara de Representantes, que se sumó a la que en 2007 se había creado en el Senado.

Más allá del cierto aumento en el consumo interno de drogas ilícitas (marihuana y cocaína) y de la aparición de la «pasta base», consumida preferentemente por sectores de bajos ingresos y con notable impacto en el incremento de la violencia y la criminalidad, Uruguay parece continuar jugando un papel secundario en las redes internacionales del crimen (Junta Nacional de Drogas).

La sobrepoblación en las cárceles es señalada por el Comisionado Parlamentario Penitenciario como un fenómeno grave en su Informe 2008, considerando el hacinamiento carcelario como una grave violación de derechos de dicha población. Sin embargo, ésta realidad también debe ser analizada como situación de riesgo para la seguridad pública.

Finalmente el Observatorio de Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior da cuenta de una persistente tendencia al aumento de los delitos y los hechos violentos durante los últimos años. Si bien los índices de criminalidad y violencia de Uruguay están entre los menores de Latinoamérica y son comparables a los de países desarrollados como Francia o España, la cuestión de la inseguridad figura entre las preocupaciones de la población con un 18% y un 35% en los grupos de mayores ingresos, en las encuestas de opinión (Equipos Mori).



1. SEGURIDAD, POLÍTICA EXTERIOR Y DEFENSA

Desde el punto de vista de su seguridad y política exteriores, la cuestión más relevante para Uruguay ha sido el conflicto con Argentina provocado por la instalación, en territorio uruguayo, de una gran planta de elaboración de celulosa de capitales finlandeses. Ubicada en la ribera del río Uruguay, limítrofe con Argentina, el establecimiento de la usina dio lugar al bloqueo de la circulación en la ruta argentina que conduce al Puente Internacional General San Martín, principal vía de comunicación terrestre entre los dos países. La protesta impulsada por activistas argentinos se fundamenta en el riesgo de contaminación del curso de agua que implica el emprendimiento. Oficialmente, el gobierno argentino aduce que Uru-

guay autorizó la implantación industrial de forma unilateral, violando el Estatuto del Río Uruguay y elevó su reclamo a la Corte Internacional de La Haya. Por su parte, el corte de ruta establecido de forma permanente e ininterrumpida desde 2006 ha contado con la pasividad del gobierno nacional argentino y el apoyo financiero del gobierno la Provincia de Entre Ríos, generando reiterados reclamos por parte de Uruguay. El gobierno de Montevideo asegura que las normas y controles medioambientales que se aplican en el país garantizan que la planta industrial, una de las mayores elaboradoras de celulosa del mundo, no contamina el medio ambiente. De hecho, la fábrica entró en funcionamiento a principios de 2008 y no se conoce ningún informe serio que contradiga la posición uruguaya¹.

A partir de mediados de 2008 el conflicto parece haber entrado en una nueva fase. Mientras se espera que la Corte Internacional emita su fallo durante 2009, el corte de ruta languidece particularmente después de que el nuevo Gobernador de Entre Ríos dejó sin efecto la subvención que su antecesor había concedido a la organización responsable del bloqueo carretero, y el gobierno de Buenos Aires parece esperar la ocasión para liberar la ruta y reestablecer la circulación de la forma menos violenta y políticamente costosa que le sea posible. Entre tanto, la Cancillería uruguaya ha optado por guardar silencio.

El otro problema de seguridad que enfrenta Uruguay lo constituye la crisis energética, agravada por los altos precios del petróleo. Uruguay no es productor de hidrocarburos y su matriz energética se apoya en cuatro grandes centrales hidroeléctricas que generan alrededor del 30% de la oferta de energía en condiciones pluviométricas tradicionalmente normales, otro 20% de la energía consumida es producida a partir de biomasa. Unos quince años sin inversiones significativas en fuentes de generación eléctrica autónomas y de una política energética que apostó al gas natural argentino como fuente de abastecimiento (el gas natural argentino sólo representó el 3% de la oferta energética en 2007), tuvo como resultado una situación de grave riesgo de colapso energético con la sequía del invierno 2006, que se repitió con menor agudeza los dos años siguientes. El problema fue agravado por el alto precio internacional de los hidrocarburos (Análisis de la Matriz Energética 2000-2007).

En el invierno de 2008, UTE –la empresa pública que monopoliza la distribución y casi la totalidad de la generación de energía eléctrica del país– puso en funcionamiento una nueva planta de generación de «ciclo combinado» (gasoil/gas natural) de 200 megavatios, atenuando su dependencia de las represas hidroeléctricas. El consumo récord de energía eléctrica se produjo en el invierno de 2008 con 1.550 megavatios². Entre tanto el estado uruguayo ha comenzado una dinámica política de diversificación de su matriz energética con proyectos de generación eólica y también de fabricación de biocombustibles, que ya se ha concretado en iniciativas tanto privadas como públicas de generación a partir de fuentes alternativas de energía. Por otra parte se investiga la posibilidad de la energía nuclear, pese a que la existencia de plantas de ese tipo está prohibida en Uruguay (Art. 27, Ley N° 16832 de 17/06/97). Además, se avanza en la exploración de posibles

yacimientos de gas natural en la plataforma marítima y también se encuentra en fase de concreción un proyecto binacional de las empresas estatales de energía uruguayas (UTE y ANCAP) junto a Enarsa de Argentina, para la construcción de una planta regasificadora en las cercanías de Montevideo y del que también participaría Petrobras de Brasil. El gas producido, además de utilizarse en Uruguay, abastecerá a Argentina por el gasoducto Cruz del Sur –construido en 2002 para importar gas natural argentino y hasta ahora subutilizado– y probablemente el sur de Brasil³.

Conviene señalar que la crisis energética de Uruguay es parte de una crisis regional su resolución se vincula inevitablemente al conjunto de las relaciones regionales. Más allá de los esfuerzos de cada país para asegurar su abastecimiento energético autónomo, su vía de resolución más eficaz es de carácter regional. En tal sentido, en el mediano plazo, Bolivia –con sus enormes reservas de gas natural– y Paraguay –con su gran potencial de generación de energía hidroeléctrica– serán actores clave. Para Uruguay el acceso a esas fuentes de abastecimiento energético supone no sólo el acuerdo con Bolivia y Paraguay, sino la cooperación de Argentina y/o Brasil por cuyo territorio tendrán que transitar el gas boliviano y/o la electricidad paraguaya.

En el plano de la defensa Uruguay logró terminar el año 2008 con la aprobación por unanimidad de una Ley Marco de Defensa Nacional en la 69ª Sesión Extraordinaria del Senado (29/12/08)⁴, lo que augura su aprobación final en la Cámara de Diputados en el año 2009. De tal forma, por primera vez en su historia, el país contará con una norma legal que define la defensa nacional, establece el papel y las responsabilidades de los diversos actores institucionales y la ciudadanía y muy especialmente asienta las bases para revertir una tradicional inversión de roles entre Ministerio de Defensa y Fuerzas Armadas. En efecto, si bien formalmente dichas fuerzas han estado subordinadas al Presidente de la República y al Ministerio de Defensa, en los hechos gozaron de importante autonomía gracias a la debilidad institucional del Ministerio, cuyas normas de organización y funcionamiento siempre han formado parte de la Ley Orgánica Militar (1941) y a partir de la dictadura de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (1974). Dichas leyes habían garantizado hasta ahora la militarización de todas las jerarquías del Ministerio⁵, salvo el Ministro, y lo han mantenido como un organismo que representa a las Fuerzas

Armadas en el gobierno y administra las decisiones que, de hecho, ellas adoptan.

El contenido de la Ley Marco de Defensa Nacional surgió del Debate Nacional sobre Defensa de 2006, promovido por el Ministerio de Defensa Nacional con apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y sustento académico de la Universidad de la República. Un proceso con inédita participación de la oposición política, la sociedad civil, la academia y las propias Fuerzas Armadas, además de diversos organismos civiles de la administración pública. Dicha iniciativa explica en buena medida que la mencionada Ley haya logrado acuerdo de todos los partidos y haya sido aprobada por unanimidad en el Senado. La instrumentación de los aspectos de la nueva ley relacionados específicamente al Ministerio permitirá fortalecer sus capacidades institucionales y comenzar a sentar las bases para que la defensa nacional y su componente orgánico militar sean efectivamente sometidos al control civil/político y conducidos por el gobierno.

Cuando ya encara el fin de su mandato constitucional, el 1° de marzo de 2010, el Presidente Vázquez ha renovado prácticamente en su totalidad la cúpula militar del Ejército, a cuyo frente designó en 2006 al más joven de los generales, luego de destituir de manera fulminante al Comandante en Jefe. Pese los cambios que se han reseñado y a que una docena de oficiales militares y policiales que integraron los organismos de represión de la dictadura esperan su condena en prisión junto a dos ex presidentes *de facto* y un ex canciller de la dictadura, no se ha registrado actos de insubordinación militar ni quiebres de la disciplina interna de las Fuerzas Armadas.

Finalmente, es necesario aludir a la participación de Uruguay en las misiones de paz de la ONU, componente de su política exterior que le ha dado un protagonismo y una visibilidad más permanentes en el plano internacional. Es curioso que pese a ello la gestión real de la numerosa contribución de tropas del país en las misiones de paz, recogiendo el reconocimiento de las principales autoridades del organismo internacional, ha estado prácticamente en manos de las propias Fuerzas Armadas. En efecto, si bien la Cancillería y el propio Ministerio de Defensa Nacional otorgan las debidas autorizaciones y se cumple con la aprobación parlamentaria que impone la Constitución para la salida de tropas militares fuera de fronteras, la política de participación en

misiones de paz ha estado largamente promovida, elaborada, gestionada y administrada por los militares (González, *et. al*, 2007).

Aunque dicha política es coherente con una vieja tradición de la política exterior uruguaya de activa defensa y promoción del derecho internacional y sus instituciones, el escaso involucramiento civil/político y su contrapartida de protagonismo militar debe interpretarse como parte de la tradición de autonomía de las Fuerzas Armadas antes mencionada. Para comprender el verdadero significado y las razones de política interna que explican su desarrollo es necesario ubicarla como parte de un fenómeno de larga tradición que se dio en caracterizar como «dialéctica de arrumbamiento militar» (Real de Azúa:187).

Desde finales de los años cuarenta del siglo XX y con excepción del período de la dictadura [1973-1985], los gobiernos uruguayos optaron por no invertir en unas Fuerzas Armadas a las que la sociedad nunca percibió como instrumentos eficaces de defensa nacional. Durante la Guerra Fría y hasta que en 1976 el Congreso de EE.UU. aprobó la Enmienda Koch suspendiendo la cooperación militar a los países que violaban los derechos humanos, el equipamiento, la doctrina y el entrenamiento de las Fuerzas Armadas uruguayas estuvo asegurado por la Oficina de Cooperación Militar de la Embajada estadounidense. Una vez terminada dicha guerra, el gobierno y los militares uruguayos encontraron en la participación en las fuerzas de paz de la ONU una nueva misión que en buena medida llenaba el vacío dejado por la cooperación militar norteamericana. Si bien la política exterior de EE.UU. promovió esta nueva actividad para las Fuerzas Armadas uruguayas, su dinámico desarrollo resultó de su funcionalidad respecto a la política interna y a las características asumidas por las relaciones civil-militares de Uruguay durante las últimas dos décadas (se puede encontrar un desarrollo de este asunto en González, *et. al*, 2008:8-17).

En tal sentido es clave conocer que los ingresos de Uruguay como contrapartida por su contribución de tropas a la ONU –pago del personal, auto-sostenimiento de los contingentes militares y desgaste de equipos– son equivalentes a la tercera parte del presupuesto total del Ministerio de Defensa Nacional (González, 2009:314). Así, el gobierno otorga a los militares una misión fuera de fronteras, creíble profesionalmente, legitimante ante la población que además mejora salarios magros, abre horizontes pro-

fesionales, genera recursos para renovación de equipos y da la oportunidad de mantener movilizadas unas Fuerzas Armadas relativamente numerosas, pese a la sustancial reducción de personal procesada en el período post-dictadura (González, 2004:368). Hasta 2008, la administración de ese considerable volumen de fondos se realizó directamente por el Comando General del Ejército Nacional. Recién para 2009 los pagos de la ONU serán administrados por el Ministerio de Defensa Nacional y registrados en Presupuesto del Estado⁶.

La real ubicación y significado de la activa participación de Uruguay en los contingentes militares de la ONU, que cumplen misiones de paz bajo el mandato del Consejo de Seguridad, también se refleja en el bajo nivel de participación de su diplomacia en el Departamento de Operaciones de Paz (DPKO). Éste es el que más ha crecido y el que más recursos financieros y personal gestiona dentro de la ONU. Al margen de que en la representación diplomática de Uruguay en Nueva York se ha destacado oficiales del rango de general, y pese al reconocimiento y prestigio logrado por su contribución, el país prácticamente no tiene presencia en los niveles de decisión política del Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, DPKO⁷. Por otra parte, tampoco posee representación diplomática en países como República Democrática del Congo y Haití, donde ha destacado contingentes que rondan los 1.500 efectivos en cada una de dichas misiones de paz.

2. SEGURIDAD Y GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

En Uruguay los problemas vinculados a la inseguridad, el delito, la violencia y el crimen organizado no son cuestiones que amenacen la gobernabilidad democrática. Sin embargo, durante las últimas dos

décadas, y como resultado del período de aplicación del modelo liberal, aperturista, concentrador y excluyente (Olesker, 2001) que se conoció como el Consenso de Washington, la sociedad uruguaya ha vivido un proceso de crecimiento del delito, la violencia y la inseguridad que debe vincularse a la retracción del estado social construido en la primera mitad del siglo XX y el consecuente aumento de la pobreza, la desigualdad y muy especialmente la marginación y exclusión sociales. En efecto, la seguridad ciudadana es “aquella situación política y social en la que las personas tienen legal y efectivamente garantizado el pleno goce de sus derechos humanos, y en la que existen mecanismos institucionales eficientes para prevenir y controlar las amenazas y coerciones ilegítimas que pueden lesionar tales derechos” (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2006⁸). Para presentar un informe sobre la situación seguridad en Uruguay es imprescindible realizar una mirada de mediano plazo del fenómeno y hacerlo en el contexto de la región.

Como se ve en la tabla 1, se verificó un crecimiento fuerte de los delitos contra la propiedad (hurtos y rapiñas), acompañado de una cierta tendencia al decrecimiento de los homicidios, en un marco general de aumento del fenómeno en todo el período. Sin embargo, puesto en el contexto de la población, la tabla 2 pone en evidencia que pese a lo anterior y en términos comparativos, los índices de criminalidad de Uruguay continúan siendo bajos respecto a la mayoría de los países de la región.

Sin embargo, el aumento de la criminalidad y los fenómenos de violencia delictiva han determinado un sostenido aumento de la percepción de inseguridad que registran todas las encuestas de opinión y explican el fenómeno del desarrollo de las empresas de seguridad privada como respuesta de compañías y sectores sociales de mayores ingresos a esta nueva realidad.

TABLA 1. PROMEDIO DE DENUNCIA DE HOMICIDIOS, HURTOS Y RAPIÑAS.
AGrupados por períodos de gobierno. 1985-2007*

Delito	1985-1989	1990-1994	Variación (%)	1995-1999	Variación (%)	2000-2004	Variación (%)	2005-2007
Homicidios	157	200	27,39	220	10,00	212	- 3,64	195
Hurtos	46.596	52.353	12,35	52.079	- 0,52	78.762	51,24	102.220
Rapiñas	1.894	2.736	44,46	5.000	82,75	7.063	41,26	8.797

* No se incluye la variación entre 2000-2004 y 2005-2007 por la diferencia entre la cantidad de años en los dos períodos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Morás (2008)

TABLA 2. POBLACIÓN Y PROCESOS CRIMINALES

2005				2006		
	Procesamientos ¹	Población ²	Procesamientos /1.000h	Procesamientos ¹	Población ²	Procesamientos /1.000h
Total País	9.692	3.305.723	2,90	10.090	3.314.666	3,07
Montevideo	4.917	1.347.000	3,65	2.651	1.345.010	3,46
Resto País	4.685	1.957.835	2,39	5.439	1.969.456	2,76

1: Datos válidos al 31/12 de cada año.

2: Proyecciones de población al 30/06 de cada año. Revisión a partir de los datos definitivos relevados en el Censo realizado el 30 de junio del año 2004.

Fuente: Poder Judicial- Instituto Técnico Forense. Instituto Nacional de Estadística.

Más allá de la tendencia creciente de larga duración, interesa analizar más detalladamente la composición de las denuncias. Si bien por un problema de extensión es imposible realizar un análisis más detallado, incluyendo variables como edad, sexo, región, etc., se puede dar cuenta de los cambios más recientes en la composición de las violencias en Uruguay.

La tabla 3 presenta detalladamente las distintas variedades de delito contra la propiedad (rapiña y hurto), que suman en conjunto más de las 3/5 partes de los delitos denunciados. Por otra parte –y en ello reside lo novedoso de este cuadro– si se analizan exclusivamente los delitos violentos (homicidio, rapiña, violación, lesiones y violencia doméstica), “las situaciones que involucran el ámbito doméstico emergen durante 2007 como la categoría dominante

(5,8/% del total de denuncias). Este último patrón marca un cambio bastante impactante respecto de años anteriores, cuando las rapiñas eran la categoría de denuncias más frecuente entre los hechos violentos” (Paternain 2008:19). La novedad del fenómeno refleja el impacto de las políticas del gobierno del Doctor Tabaré Vázquez dirigidas a combatir la desigualdad de género y proteger los derechos de niños y adolescentes como el Plan de Lucha contra la Violencia de Género (2006-2010), el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (2007-2011), etc. Se expresa un cambio en la población que además también se ha acompañado por nuevas instituciones (juzgados especializados en violencia doméstica) y formas de percibir estos fenómenos de violencia tanto en la institución policial como en el Poder Judicial⁹.

TABLA 3. VARIEDAD DEL DELITO

	2006	2007	Var. % 2006-2007	2008	Var. % 2007-2008
Homicidios	163	135	-17,2	144	6,7
1. Consumados	105	82	-21,9	101	23,2
2. Tentativas	58	53	-8,6	43	-18,9
Lesiones	4.768	4.480	-6,0	4.717	5,3
3. Leves	4.461	4.184	-6,2	4.269	2,0
4. Graves	307	296	-3,6	448	51,4
Riñas	225	306	36,0	383	25,2
Violencia doméstica	3.293	5.029	52,7	5.829	15,9
Otros contra persona	1.867	1.219	-34,7	1.495	22,6
Total Persona	10.316	11.169	8,3	12.568	12,5

Fuente: Dirección de Política Institucional. Ministerio del Interior, Uruguay.

Finalmente debe hacerse una mención al fenómeno de la criminalidad organizada del que, en realidad, poco se conoce. El asunto recién ha comenzado a ingresar en la agenda pública y no existen estudios que permitan establecer, de manera más o menos seria y objetiva, el verdadero desarrollo del fenómeno en el país. Tentativamente parece posible usar dos «indicadores» para ensayar un diagnóstico primario del estado de situación de Uruguay respecto del crimen organizado. El primero lo constituye la evidencia empírica directa de actividad de organizaciones del crimen organizado en el país. El segundo resulta del análisis de «vulnerabilidades» de Uruguay frente al fenómeno.

Respecto al primero, durante estos últimos tres años se ha registrado un puñado de operaciones exitosas y desbaratando algunas organizaciones de cierta importancia¹⁰. Este hecho inédito parece mucho más un resultado de la mayor atención prestada al problema que al incremento de la actividad del crimen organizado (ver Balance y Memoria de la Gestión del Gobierno 2008¹¹).

Así, la Secretaría Anti-Lavado de Activos de la Presidencia de la República ha promovido un conjunto de reformas legales, fortalecido las coordinaciones inter-agencias públicas y con el sector financiero privado, así como ha comenzado a ejercer mayor supervisión en sectores críticos, como zonas francas, negocios inmobiliarios, etc. El Poder Judicial creó en 2008 dos juzgados especiales dedicados al crimen organizado. Y el Ministerio del Interior también ha fortalecido las unidades responsables de atender los delitos relacionados con esas actividades delictivas.

El segundo indicador propuesto —«vulnerabilidades» del país— aunque no proporciona información directa acerca del fenómeno, proporciona sí evidencia indirecta, pues el crimen organizado constituye un problema sistémico frente al que ninguna región del globo está inmune. Por ello, la identificación de vulnerabilidades estructurales del país, su economía, las instituciones públicas y la sociedad civil constituyen la base para enfrentar un fenómeno que, si no ha logrado echar raíces sólidas en el país, ya está implantado en la región.

De forma rápida y sin pretensiones de exhaustividad, veamos algunas de las «vulnerabilidades» más evidentes de Uruguay. Cercanía y fuertes vínculos con regiones donde existen manifestaciones significativas del crimen organizado (Brasil y Paraguay especialmente). Bajo nivel de control del espacio aéreo

nacional y facilidades naturales para el aterrizaje de aeronaves livianas. En tal sentido, recién en 2009 la Fuerza Aérea comenzará a operar un sistema de radares que le permitirá detectar vuelos no declarados en todo el espacio aéreo del país aunque no existen previsiones respecto a la adquisición de equipos de vuelo que la pongan en condiciones efectivas de interceptar tales incursiones no autorizadas (Discurso del nuevo Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea Uruguaya, 02/02/09¹²). Las características geo-morfológicas del territorio uruguayo habilitan la posibilidad de aterrizaje de aeronaves livianas y de hecho existen centenares de pequeñas pistas de aterrizaje conocidas pero que no cuentan con mecanismos de control aeroportuario. «Porosidad» natural de sus fronteras, acentuada por los vínculos históricos de las poblaciones que habitan a ambos lados de las fronteras, tanto con Argentina como con Brasil, lo que explica un intenso intercambio entre ellas. A ello debe agregarse la baja capacidad de control sobre el movimiento de contenedores en los puertos y otros puntos de tráfico comercial externo. En efecto, desde 2009 las Aduanas uruguayas dispondrán del primer scanner en el principal puerto comercial (Montevideo). Importante número de zonas francas, un sector inmobiliario que ha operado con altos niveles de informalidad y bajo control oficial, desarrollo importante del turismo y en particular un número relativamente alto de casinos (respecto a dichas vulnerabilidades y las medidas que han comenzado a instrumentarse ver el Informe de la Secretaría Nacional Anti-Lavado de Activos en el Informe y Memoria Anual de la Gestión del Gobierno Nacional, 2008¹³).

Finalmente, la legislación financiera uruguaya estuvo dirigida durante las últimas décadas y hasta 2005 a posicionar al país como centro financiero regional. De hecho, Uruguay fue calificado y cuestionado internacionalmente —hasta muy recientemente— como «centro financiero *off-shore*». A partir de la reforma del sistema tributario, aplicada en 2007, y de la decisión de derogar las normas que habilitaban la existencia de sociedades anónimas dedicadas a operaciones comerciales triangulares y financieras «*off-shore*», del establecimiento de límites más estrictos al secreto bancario y del fortalecimiento de las capacidades de inteligencia financiera del Banco Central se han realizado los primeros progresos dirigidos a modificar esta realidad.

Frente a las vulnerabilidades reseñadas debe contraponerse la fortaleza que representa la pequeñez

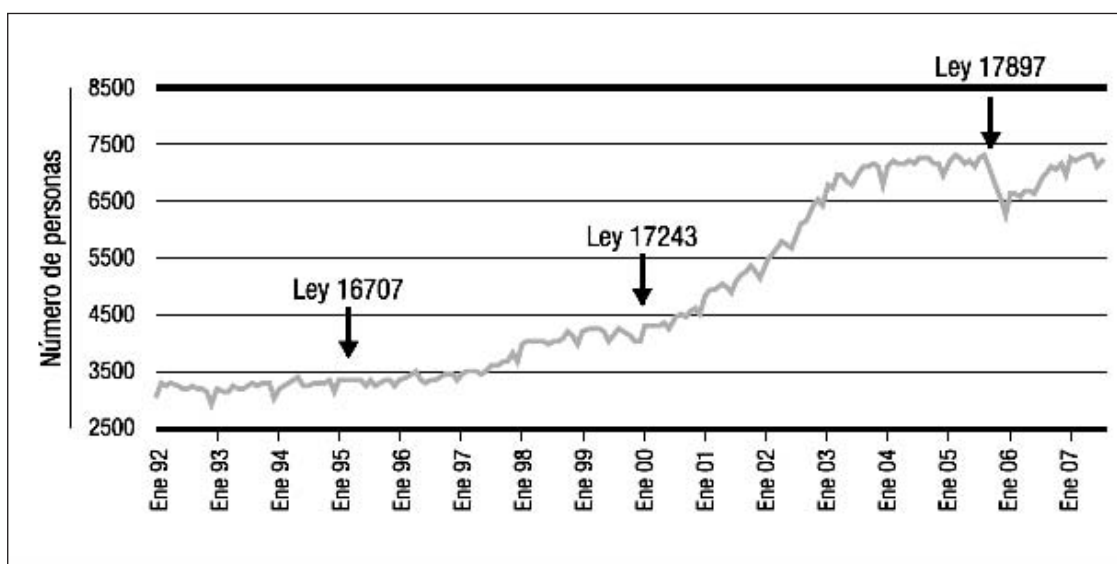
relativa y el bajo nivel de corrupción de Uruguay. En efecto, según el Índice de Percepción de Corrupción elaborado por Transparency Internacional para 2008, Uruguay aparece como el mejor ranqueado en Latinoamérica junto a Chile y compartiendo el lugar 23 con Francia¹⁴.

También debe señalarse el problema que plantea el hacinamiento carcelario y la inadecuación de la infraestructura y del sistema penitenciario en general. La detección de organizaciones significativas de narcotráfico, lavado de dinero, tráfico de metales preciosos, falsificación de marcas y contrabando, etc. ha generado un problema relativamente nuevo en las cárceles uruguayas. En efecto, el bajo número de plazas disponibles y las características de la infraestructura y del conjunto del sistema penitenciario en relación al volumen de personas privadas de su libertad, no sólo plantea una situación seria desde el punto de vista de los derechos humanos, sino que

genera condiciones para la multiplicación del delito y hasta la aparición de formas más sofisticadas de delincuencia como ocurrió en Brasil, con el célebre Primer Comando de la Capital, una organización delictiva creada desde las cárceles y que logró crear un enorme caos en mayo de 2006 en la ciudad de San Pablo¹⁵.

El grave problema de los centros carcelarios así como su relación con los cambios de la legislación surgen del gráfico 1 y se comprenden por el hecho de que la infraestructura carcelaria instalada es insuficiente e inadecuada. El Informe del Comisionado Parlamentario Penitenciario de 2008 (p. 106) señala que los niveles de hacinamiento son críticos en los principales centros de reclusión del país a los que caracteriza como obsoletos y de concepción anacrónica. Ello explica además la tasa creciente de reincidencia de los delincuentes y por tanto la inadecuación del sistema¹⁶.

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD



Fuente: Rodríguez & Nalbarte (2008: 56).

Así, pese a que la ley denominada de humanización y modernización del sistema carcelario posibilitó en el año 2006 la liberación anticipada por buena conducta de unos 800 reclusos, explicando la reducción del número de personas privadas de libertad¹⁷, el número de presos volvió a crecer rápidamente, retornando ya en 2007 a los niveles alcanzados en 2004.

En realidad, el fenómeno del alto número de personas privadas de su libertad debe vincularse a una serie de factores. Entre ellos los siguientes son centrales. Un crecimiento de la inseguridad pública vinculado a niveles de exclusión y fractura social desconocidos en una sociedad habituada a buenos niveles relativos de integración social. Una legisla-

ción penal que, primero en el año 1995¹⁸ y luego en el año 2000¹⁹, acentuó los rasgos punitivos de las normas penales y del proceso judicial penal uruguayo²⁰. Además de privilegiar la prisión preventiva, la legislación uruguaya se caracteriza por su lentitud, lo cual determina el alto porcentaje de personas sin condena que se hallan en prisión²¹. Finalmente, a pesar de que el número de personas encarceladas creció, el número de plazas en los establecimientos de reclusión no ha acompañado, ni en cantidad en calidad, esa tendencia.

3. POSICIÓN GEOPOLÍTICA Y EN LA SEGURIDAD REGIONAL. URUGUAY EN LA NUEVA GEOPOLÍTICA REGIONAL

La estrategia internacional uruguaya, construida a partir de decisiones basadas en conveniencias comerciales y/o captación de inversión extranjera, manifestó escasa vocación y compromiso regional. La única «arena regional» de alguna significación en la que Uruguay apareció algo más participativo fue la coordinación latinoamericana de cara al Consejo de Seguridad de la ONU respecto a Minustah, el denominado 'Mecanismo 9x2'. Sin embargo, pese al gran contingente militar que Uruguay ha destacado en la Misión de Paz, no ha logrado ampliar su cooperación con Haití a otros planos.

El momento crítico de la política exterior del gobierno uruguayo se vivió en 2006 cuando dentro del gobierno del presidente Vázquez, contrariamente a todas las tradiciones de la izquierda uruguaya, se manifestaron fuertes corrientes proclives a la firma de un TLC con EE.UU.²². Posteriormente, en 2007, con su visita al presidente Vázquez, el presidente George W. Bush [2001-2009] intentó ganar un aliado en Sudamérica tendiendo un «puente de plata» a Montevideo en búsqueda de explotar las vacilaciones del gobierno uruguayo. Aprisionado entre el conflicto con Argentina y la incapacidad del gobierno brasileño de asumir los costos y responsabilidades de su proclamada aspiración al liderazgo regional, el presidente Vázquez finalmente optó por no embarcar a su país en un TLC con EE.UU., evitando poner en riesgo de crisis terminal al Mercosur. Sin embargo, tampoco logró definir un rumbo geopolítico ni dotar a Uruguay de una estrategia de política regional más o menos definida.

La apatía del gobierno uruguayo, expresión de disgusto respecto a la política de sus dos vecinos y resultado

al mismo tiempo de sus propias indefiniciones, se extendió al conjunto de su política regional. Por eso la tibia respuesta a la iniciativa brasileña de la Unasur y el Consejo Sudamericano de Defensa (CSD). Vázquez estuvo ausente en la Cumbre de Presidentes de Sudamérica que dio nacimiento a la Unasur en Brasilia el 23 de mayo 2008 y el vicepresidente Nin Novoa que lo representó, firmando su Acta de creación, no se pronunció respecto al CSD. La expresión más aguda de la posición de Uruguay en la región se produjo en diciembre 2008 cuando bloqueó la aprobación de la propuesta ecuatoriana de designar al ex presidente argentino, Néstor Kirchner [2003-2007], como secretario ejecutivo de la Unasur en ocasión de la Cumbre de Presidentes celebrada en Costa de Sauipe, Salvador, Brasil.

Por otra parte, aunque el subsecretario de Defensa uruguayo concurrió a todas las reuniones convocadas por Chile para negociar la constitución del CSD, Montevideo recién se pronunció claramente al respecto en marzo de 2009 al firmar su constitución en ocasión de la reunión de Ministros de Defensa de Sudamérica en Santiago. En efecto, cuando el ministro de Defensa de Brasil, Nelson Jobim, visitó Montevideo en septiembre de 2008 para presentar la propuesta del CSD al Parlamento del Mercosur y al gobierno uruguayo, los ministros de Relaciones Exteriores, Gonzalo Fernández, y Defensa Nacional, José Bayardi, se limitaron a señalar que transmitirían la información al presidente Vázquez.

Chile es el país de la región con el que el gobierno uruguayo ha establecido relaciones más firmes. En efecto, el Presidente uruguayo firmó un acuerdo de asociación estratégica con su colega chilena en septiembre de 2008²³, consolidando otros firmados en diversas áreas de cooperación el año anterior, cuando también se estableció un convenio de cooperación en defensa y asuntos militares. Dicha asociación estratégica se apoya en cuatro pilares: uno político, referente a las democracias consolidadas en ambos países; otro social, según el cual ambas naciones comparten la decisión de combatir la pobreza; uno comercial atinente a que los dos países creen en la necesidad de insertar el mercado doméstico en el internacional para prosperar; y por último, la vocación integracionista. Además, se firmó un Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica Chile-Mercosur que posibilitará la desgravación arancelaria entre ambas naciones que entrará en vigencia en 2009 y podrá abrir el acceso de Uruguay a mercados

asiáticos con los que Chile posee tratados de libre comercio.

Particularmente llamativos son los escasos avances y acercamientos con los dos países del interior de Sudamérica, Paraguay y Bolivia, con los que Uruguay comparte muchos intereses. Si bien en el caso del gobierno de Evo Morales podrían existir razones ideológico-políticas y hasta de *real politik* que expliquen dicha falta de iniciativa uruguaya, el escaso dinamismo de la política exterior uruguaya respecto a Paraguay resulta más difícil de comprender. El gobierno uruguayo tuvo una presencia muy fuerte en la ceremonia de asunción del presidente paraguayo, Fernando Lugo [2008-], como culminación del apenas disimulado apoyo brindado a la campaña electoral que lo llevó a Presidencia.

Diversos intereses comunes unen a Uruguay y Paraguay, sustentados en la fuerte simpatía mutua entre sus pueblos y unos lazos históricos profundos. Sin embargo, no han existido expresiones de actuación común y/o concertación política entre los dos socios plenos menores del Mercosur.

La política de Brasil y Argentina respecto a sus socios del Mercosur ha tendido a generar la percepción de que desarrollan un bilateralismo dañino y adoptan decisiones unilaterales (Carlos Quijano, 2008:306-313), sin contemplar los intereses y necesidades de los dos socios menores. La devaluación de enero de 1999 y sus consecuencias, junto a la vigencia de acuerdos bilaterales argentino-brasileños de comercio que no incluyen a los demás socios, el frecuente incumplimiento *de jure* y/o *de facto* de acuerdos, normas y hasta fallos arbitrales del bloque, contribuyen a la extendida percepción de que Uruguay pagó los costos de la integración sin recibir compensaciones significativas.

4. UN CONFLICTO BILATERAL CON IMPACTOS REGIONALES: LA INSTALACIÓN DE UNA PLANTA DE CELULOSA EN URUGUAY

El conflicto uruguayo-argentino generado por la instalación de la planta de fabricación de celulosa, del consorcio finlandés Botnia, constituye el principal problema de seguridad que enfrentó Uruguay en 2008. Esta situación continuó distorsionando las relaciones bilaterales con Buenos Aires, ha sobrevolado el conjunto del sistema de relaciones internacionales en la región y se constituyó en un factor adicional

de enrarecimiento de los procesos de cooperación e integración del Mercosur y de Sudamérica. No se intentará una descripción pormenorizada ni el análisis profundo del conflicto y sus antecedentes. Sólo se pretende dar cuenta de alguna de sus características centrales, sus impactos sobre la seguridad en Uruguay y sobre las relaciones regionales. Además se dará noticia brevemente de ciertas cuestiones de carácter geopolítico que no siempre se toman en cuenta al analizar la cuestión pero que han estado en juego en este complejo problema.

El contencioso, a pesar de su importancia, en ningún momento adquirió connotaciones y/o manifestaciones de hostilidad de carácter militar. Las relaciones diplomáticas entre los dos países tampoco se vieron formalmente afectadas, pero la profundidad y la asimetría de los vínculos entre ambos explican que, objetivamente, la cuestión de las plantas de celulosa haya puesto a prueba la voluntad uruguaya de ejercicio de su soberanía en el plano económico²⁴. Además, objetivamente, Uruguay ha visto bloqueada su principal vía de comunicación terrestre no sólo con Argentina, sino también con Paraguay, Bolivia y Chile, con lo que también se ha visto distorsionada su ruta comercial terrestre con los puertos del Pacífico. Por ello es que se caracteriza el problema y sus consecuencias como «de seguridad» (ver los documentos sobre el conflicto binacional en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores uruguayo²⁵).

Frente a esta situación Brasil, el otro gran vecino de Uruguay y socio mayor del Mercosur, optó por una actitud de cautela y reserva, cuidando de no mostrar simpatía hacia la posición de ninguno de sus dos socios en conflicto. Debe señalarse que los lazos e influencia económica brasileña en Uruguay, a pesar de las inversiones de dicho origen en sectores estratégicos de la economía uruguaya durante los últimos años, no posee la profundidad y diversidad que caracteriza la relación uruguaya con Argentina.

Para comprender cómo se desencadenó el problema bilateral referido a las plantas de celulosa se deben evocar algunos hitos de la historia del asunto y sus antecedentes. La instalación de grandes plantas de celulosa en territorio uruguayo es el resultado de un proceso de largo plazo que se desarrolla desde la década de los ochenta, a partir de la implantación de grandes áreas de cultivo de especies forestales aptas para la fabricación de papel en toda la región. El objetivo de dicha política de promoción de las

plantaciones de eucaliptos y pinos, con fuerte apoyo financiero del Banco Mundial, fue el traslado de buena parte de la industria papelería del hemisferio norte hacia el Cono Sur.

Así Uruguay, con un área cultivable total de unos 16 millones de hectáreas, prácticamente duplicó la superficie forestada entre 1986 y 2007. De tal forma, las 700.000 hectáreas de monte natural o costero y de parques nacionales existentes se duplicaron al implantarse unas 700.000 hectáreas de montes de eucaliptos y pinos que hoy se encuentra en plena maduración y aptas para ser industrializadas²⁶.

Fue en dicho marco que en 2003 la empresa española ENCE recibió la autorización del gobierno uruguayo para comenzar los estudios ambientales dirigidos a instalar una gran planta de elaboración de celulosa, cercana a la ciudad de Fray Bentos en las márgenes del Río Uruguay, limítrofe con Argentina. A ello vino a agregarse que el 14 de febrero de 2005, dos semanas antes de la asunción de Tabaré Vázquez como presidente de la República, el doctor Jorge Batlle [2000-2005] firmó una resolución dando luz verde al proceso de instalación de otra planta de fabricación de pasta de celulosa, ahora a la finlandesa Botnia, apenas siete kilómetros río arriba del emplazamiento previsto para la planta española y de porte mayor que ella. Dicha decisión tuvo como antecedente el Tratado de Promoción y Protección de Inversiones entre Uruguay y Finlandia entrado en vigor en 2004 según la Ley N° 17.759.

No se entrará en detalles del complejo proceso que condujo al denominado «conflicto de las papelerías» entre Argentina y Uruguay. En mayo de 2006, a iniciativa de Buenos Aires, el desacuerdo entre ambos gobiernos fue puesto a consideración de la Corte Internacional de La Haya²⁷. Argentina considera que las autorizaciones concedidas por Uruguay para la instalación de las plantas de fabricación de pulpa de celulosa violan el Estatuto del Río Uruguay –que ratificó el Tratado de Límites de 1961– y regula las cuestiones relacionadas con la navegación y otros asuntos, en el curso de agua que separa ambos países, a través de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU)²⁸ de carácter binacional²⁹.

Debe precisarse que en diciembre de 2007 la empresa española ENCE anunció su decisión de trasladar su planta a unos 120 kilómetros de su ubicación original, ahora a orillas del Río de la Plata³⁰. Casi simultáneamente Uruguay consideró agotada la

gestión de «facilitación del diálogo» del Rey Juan Carlos de España entre ambos gobiernos que había sido emprendida a solicitud del presidente argentino Néstor Kirchner. Mientras ello ocurría la fábrica de la finlandesa Botnia entraba en funcionamiento, algo más de un mes después de recibir la «autorización ambiental de operación» del gobierno uruguayo, concedida el 8 de noviembre de 2007³¹. Podría agregarse que la inversión de Botnia –1.100 millones de dólares– es la mayor registrada en Uruguay, mientras que la de ENCE alcanza alrededor de 600 millones de dólares³². Ambas se localizan en zonas económica y socialmente deprimidas.

Hacia mediados de 2008 el conflicto entró en una clara fase de silencio y prácticamente salió de la agenda pública. La tensión había alcanzado su pico cuando en diciembre de 2006, ante amenazas contra la planta de Botnia, el Presidente uruguayo ordenó su custodia militar y pequeñas embarcaciones de los grupos ambientalistas argentinos ingresaron sin autorización en aguas jurisdiccionales uruguayas generando un incidente menor con la Prefectura Naval uruguaya³³. Aun resta que se reestablezca la libre circulación a través del puente internacional que une la localidad uruguaya de Fray Bentos con territorio argentino, mientras se espera la decisión del Tribunal de La Haya.

Finalmente es necesario completar este breve panorama señalando algunas cuestiones estratégicas y geopolíticamente relevantes que también están en juego alrededor del conflicto de las plantas de celulosa. A través de estas cuestiones Argentina capitaliza al servicio de su contencioso actual con Uruguay, viejas debilidades, omisiones y errores de las políticas de desarrollo y exterior uruguayas en temas como políticas de puertos, de navegación, de marina mercante –tanto de ultramar como de cabotaje–, de energía, etc. Una de ellas lo constituye el dragado de los canales de navegación en el río de La Plata y el río Uruguay. En efecto, apoyándose en las normas de los Tratados del Río de la Plata y del Río Uruguay –y en una actitud tradicionalmente omisa de los gobiernos uruguayos–, las autoridades argentinas han ido logrando dilatar *sin die* los trabajos de dragado en ciertos puntos neurálgicos de ambas vías de navegación, generando perjuicios a la actual política de desarrollo portuario uruguayo y favoreciendo como contrapartida a sus propios puertos³⁴. Objetivamente, la morosidad para cumplir con dichos trabajos y/o permitir que el gobierno uruguayo los realice complementa el bloqueo de rutas

en el sentido de dificultar el desarrollo de objetivos estratégicos de Uruguay, que pretende aprovechar sus condiciones naturales para desarrollarse como centro logístico-comercial de la amplia región de la Cuenca del Plata y para que sus puertos de Montevideo y Nueva Palmira capten un mayor porcentaje del movimiento naviero de carga ultramarina³⁵. Desde dicha perspectiva, el *affaire* de las plantas de celulosa bien podría encuadrarse en una línea de conflicto geopolítico de larga duración entre Buenos Aires y Montevideo: un nuevo capítulo de la ancestral «lucha de puertos» que explica buena parte de la historia de la sub-región.

Aunque la cuestión no podría reducirse exclusivamente a dicha interpretación, ya que posee otros componentes y explicaciones –tanto estratégicos como meramente coyunturales–, el dinamismo que el actual gobierno uruguayo ha impreso a su política de desarrollo de las terminales portuarias y el transporte fluvial a lo largo de sus costas en el río de La Plata y el río Uruguay, incluyendo la posible concreción del viejo proyecto de un puerto de aguas profundas en su costa atlántica, podría afectar los intereses estratégicos argentinos³⁶.

Lo anterior remite también a la sorda pugna por el control de la vía de comunicación comercial de la hidrovía Paraná-Paraguay con el río de La Plata y el Océano Atlántico. Argentina intenta que ella transcurra por su propia jurisdicción –vía Paraná–Las Palmas y el canal Mitre hasta el puerto de Buenos Aires. El interés de Uruguay, en cambio, es generar condiciones de navegación que por otra ruta –el Paraná Bravo, los canales Martín García y el Farallón³⁷– los puertos de Nueva Palmira y Montevideo se constituyan en punto de transferencia de cargas de embarcaciones fluviales provenientes de Paraguay, Bolivia e incluso la región paulista de Brasil, a los grandes buques transatlánticos. Una pretensión que se apoya en el menor costo del dragado de los canales que conducen a ellos. En relación a esto también aparece la cuestión de los derechos de navegación y conexos en la hidrovía Paraná-Paraguay³⁸ y los reclamos de Uruguay acerca de los incumplimientos de Argentina al respecto.

Si bien ambos gobiernos han «encapsulado» en buena medida el conflicto para evitar que «contamine» al conjunto de los innumerables vínculos entre ambos países, sus repercusiones han enfriado las relaciones bilaterales y también directa o indirectamente al conjunto de las relaciones regionales, contribuyen-

do particularmente a dificultar el funcionamiento del Mercosur y la propia institucionalización de la Unasur.

5. PERSPECTIVAS PARA EL 2009

No es previsible que ocurran grandes cambios en 2009. Uruguay estará concentrado en las elecciones generales de octubre/noviembre. Seguramente la oposición política priorizará la cuestión de la violencia, la delincuencia y la inseguridad pública en la campaña electoral. En este ámbito la situación de las cárceles –cuya solución requiere inversiones importantes en infraestructura y cambios significativos de políticas y reformas en la legislación– aparece como un talón de Aquiles, en un momento de crisis económica. En la esfera de la defensa y de las relaciones civiles militares es previsible la aprobación definitiva de la Ley Marco de Defensa Nacional que recibió apoyo unánime de todos los partidos en el Senado a fines de diciembre del año 2008, lo que augura su aprobación definitiva en la Cámara de Diputados en 2009. Ello crea condiciones para que puedan comenzar a procesarse cambios institucionales de fondo en el Ministerio de Defensa Nacional. Sin embargo no parece posible esperar novedades de significación hasta que se instale el nuevo gobierno en marzo de 2010. Finalmente, el conflicto de las plantas de celulosa con Argentina podría resolverse en 2009 con el fallo del Tribunal de La Haya y la pérdida de fuerza del bloqueo de ruta de los grupos activistas argentinos.

BIBLIOGRAFÍA

- Equipos MORI, Informes de Opinión Pública y Banco de Datos: <http://www.equipos.com.uy/>.
- González, Julián (2009). “Cambio de Guardia en el Ministerio de Defensa Nacional”. Encrucijada 2009, Observatorio Político, *Informe de Coyuntura* N° 8, ICP/Ed. Fin de Siglo, Montevideo.
- (2004). “Las Relaciones de las Instituciones Militares y el Gobierno de Uruguay”. *Iberoamericana, Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, Stockholm University, Vol. XXXIV:1-2.
- *et al.* (2008). “Transparencia en el Presupuesto de Defensa Nacional en Uruguay”, http://www.fcs.edu.uy/icp/downloads/prisfas/InfoFinal_RESDAL_02-10-08.pdf.
- (coord.), Diego Gonnet y Rolando Arbesú “Defensa Nacional y FFAA. Democracia e Integración Regional: exploración en un área opaca de políticas públicas”. PRISFAS/ICP, FCS-CSIC/UdelaR, 2007, <http://www.fcs.edu.uy/icp/prisfas.htm>.

- IV Encuesta Nacional en Hogares sobre Consumo de Drogas (Nov.2006) Observatorio Uruguayo de Drogas, Junta Nacional de Drogas. Presidencia de la República. (http://www.infodrogas.gub.uy/html/informes-documentos/docs/Presentacion_4a_Encuesta_Hogares_Drogas.pdf).
- Junta Nacional de Drogas. Observatorio Uruguayo de Drogas: www.infodrogas.gub.uy.
- Ministerio de Industria, Energía y Minería, Análisis de la Matriz Energética 2000-2007: <http://www.miem.gub.uy/portal/hgxpp00175,6,239,O,S,0,MNU;E;72;1;73;6;MNU>.
- Morás, Luis. E. (2008). "La Seguridad en tiempos de vecino alerta y ciudadano firme". "Violencia, inseguridad y miedos en uruguay", en Rafael & Sanseviero, Rafael (Comps.). *¿Qué tienen para decir los uruguayos?* Paternain, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Montevideo.
- Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, Informe de actualización agosto de 2008, <http://www.minterior.gub.uy/webs/observatorio/index.php>.
- Paternain, Rafael (Coord.); Donnangelo, Javier & Vila Alejandro (Invest.); González, Victor (As. de Invest.). *Panorama de la violencia, la criminalidad y la inseguridad en Uruguay*, Ministerio del Interior/PNUD, Montevideo, 2008.
- Poder Legislativo, Comisionado Parlamentario Penitenciario, Informe 2008 (<http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/otrosdocumentos/comisionadoparlamentario/informe2008.pdf>).
- Quijano, Carlos (2008). "El Mercosur 2020", en Arocena Rodrigo y Caetano, Gerardo (coord.) *Uruguay, Agenda 2020*, Ed. Taurus, Montevideo.
- Rama, Germán (1987). "La democracia en Uruguay", *Cuadernos el Rial*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Real de Azúa, Carlos (1970). "Ejército y política en el Uruguay", *Cuadernos de Marcha*. Montevideo.
- Rodríguez, Silvia & Nalbarte, Laura (2008). "Caracterización de la evolución del número de personas privadas de libertad". *Violencia, inseguridad y miedos en uruguay. ¿Qué tienen para decir los uruguayos?*, Paternain, Rafael & Sanseviero, Rafael (Comps.). Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Montevideo.
- 5 El actual gobierno creó por primera vez cargos de dirección en el Ministerio de Defensa que podrán ser ocupados por civiles.
- 6 Ver en pág. 1 del capítulo dedicado al Ministerio de Defensa Nacional en el Informe y Memoria Anual de la Gestión del Gobierno Nacional 2008: http://www.presidencia.gub.uy/_web/MEM_2008/mem_2008.htm.
- 7 Información recogida por el autor en entrevistas con altas jerarquías del Ministerio de Relaciones Exteriores en el marco del proyecto La Política Exterior del Uruguay en el Ámbito de la Defensa Nacional. Capacidades Institucionales de los Ministerios de RREE. y de Defensa Nacional. El Caso de la participación de Uruguay en la Minustah. La investigación está en curso y es financiada por el Fondo Clemente Estable de la Agencia Nacional de la Investigación y la Innovación del Ministerio de Educación y Cultura, Uruguay.
- 8 Citado por Paternain, 2008, p. 165.
- 9 Ver Informe y Memoria Anual de la Gestión del Gobierno Nacional (2008): http://www.presidencia.gub.uy/_web/MEM_2008/mem_2008.htm. Particularmente los capítulos de los Ministerios de Desarrollo Social, Educación y Cultura y del Interior, así como el correspondiente al Instituto Nacional de la Infancia y la Adolescencia.
- 10 Ver el informe de Ministerio del Interior en Informe y Memoria Anual de la Gestión del Gobierno (2008).
- 11 http://www.presidencia.gub.uy/_web/MEM_2008/mem_2008.htm.
- 12 <http://www.fau.mil.uy/noticia.html> (consultado el 22 de marzo 2009).
- 13 http://www.presidencia.gub.uy/_web/MEM_2008/mem_2008.htm.
- 14 http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2008/cpi2008/cpi_2008_table.
- 15 http://es.wikipedia.org/wiki/Primeiro_Comando_da_Capital.
- 16 Ver: <http://200.40.229.134/htmlstat/pl/otrosdocumentos/comisionadoparlamentario/informe2008.pdf>, págs. 55 a 132.
- 17 Ley N° 17.897 de septiembre de 2005.
- 18 Ley de Seguridad Ciudadana N° 16.707 de 19/07/95.
- 19 Cap. XII (Seguridad Ciudadana) de la Ley de Urgencia N°17.243, Arts. N°64 a 78.
- 20 El Código Penal uruguayo data de 1934. Aunque ha tenido numerosas reformas parciales conserva su filosofía original que proviene del Código italiano que lo inspiró.
- 21 Ver Informe del Comisionado Parlamentario Penitenciario 2008: <http://200.40.229.134/htmlstat/pl/otrosdocumentos/comisionadoparlamentario/informe2008.pdf>.
- 22 En su intervención pública durante un evento convocado por la Cámara de Comercio Uruguay-EE.UU. en mayo de 2006, el Presidente Vázquez pareció respaldar la posición de su Ministro de Economía, Danilo Astori, favorable a la firma de un TLC con EE.UU. Ello generó una fuerte polémica en el Frente Amplio y dentro del gabinete ministerial, donde el canciller, Reinaldo Gargano, lideró la oposición al TLC cuya firma finalmente fue descartada en septiembre: <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=921>, cuando Vázquez se inclinó por

NOTAS

- 1 Ver informe sobre bloqueo de rutas y daños a Uruguay, así como otros documentos uruguayos sobre el asunto, incluyendo informes sobre impactos medioambientales, http://www.mrree.gub.uy/mrree/Asuntos_Politicos/paginalcelulosa.htm.
- 2 Ver declaraciones de Beno Ruchansky, presidente de la empresa estatal de generación y distribución eléctrica UTE: http://www.espectador.com/1v4_contenido.php?id=75316&sts=1.
- 3 Ver http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/foro_cartagena08_uy_terminal_gnl.pdf.
- 4 Ver <http://200.40.229.134/sesiones/AccesoSesiones.asp?Url=/sesiones/diarios/senado/html/20081229s0069.htm>.

- otra modalidad más «blanda», el TIFA (Tratado Marco de Comercio e Inversiones) que se concretó en enero de 2007: http://www.sice.oas.org/TPD/URY_USA/URY_USA.s.ASP.
- 23 <http://www.mdn.gub.uy/public/admdoc/34c86c2be68c942707595ab93f7a9966/notreg110708.pdf>.
 - 24 http://www.mrree.gub.uy/mrree/Asuntos_Politicos/paginalcelulosa.htm.
 - 25 En particular ver la presentación realizada por el Canciller uruguayo, Reinaldo Gargano, ante el Consejo Permanente de OEA en mayo de 2006: http://www.mrree.gub.uy/mrree/Asuntos_Politicos/Planta%20Celu/Exposicion%20Ministro%20OEA%20I.pdf.
 - 26 Información oficial del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca de Uruguay: www.mgap.gub.uy.
 - 27 Los fallos que hasta el momento ha emitido la Corte de La Haya se pueden ver en http://www.mrree.gub.uy/mrree/Asuntos_Politicos/paginalcelulosa.htm.
 - 28 Ver www.caru.org.uy.
 - 29 Ver el tratado y todos los acuerdos posteriores que lo fueron perfeccionando: <http://www.mrree.gub.uy/Tra-tados/MenuInicial/busqueda/Nombre/NombreConsul.asp>.
 - 30 La autorización ambiental previa del gobierno uruguayo para el inicio de los trabajos en el nuevo emplazamiento se otorgó el 20/06/08: http://www.mvotma.gub.uy/dinama/index.php?option=com_content&task=view&id=241&Itemid=146.
 - 31 Ver: www.mvotma.gub.uy/dinama/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=333&Itemid=153.
 - 32 Ver declaraciones del entonces Ministro de Economía de Uruguay, Danilo Astori: http://www.mef.gub.uy/noticias/noticia_200510_05.php.
 - 33 <http://www.larepublica.com.uy/politica/235120-asambleistas-de-guaileguaychu-simularon-ayer-ataque-a-botnia-para-ridiculizar-custodia-militar>.
 - 34 Ver <http://www.elpais.com.uy/081109/pnacio-380566/nacional/uruguay-estudia-realizar-dragado-unilateral-de-canal-martin-garcia>.
 - 35 http://www.presidencia.gub.uy/_Web/noticias/2009/04/2009040804.htm.
 - 36 http://www.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2009/02/2009020603.htm.
 - 37 La costa argentina del río de la Plata se ve desfavorecida por la sedimentación del enorme arrastre de lodo del río Paraná, en tanto los canales de navegación más profundos se ubican en la cercanía de la costa y los puertos uruguayos. Ver por ejemplo: http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar/aaba/index.php?option=com_content&task=view&id=317&Itemid=185&lang=es.
 - 38 Ver Tratado de la Hidrovía Paraná-Paraguay: <http://www.bid.org.uy/intal/instrumentos/cuencaplata2.htm>.

LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA DEL GOBIERNO DE VENEZUELA EN EL 2008

FRANCINE JÁCOME

RESUMEN EJECUTIVO

Los temas más relevantes en la política de seguridad y defensa del gobierno de Venezuela en 2008 estuvieron orientados hacia la ampliación y el fortalecimiento de su participación no solamente en el ámbito de Sudamérica sino también en el continental y global. Durante este año se desarrollaron acciones que buscaron ampliar el liderazgo del presidente Hugo Chávez [1999-] en el entorno internacional a través de una profundización de las relaciones con los gobiernos de países como Irán, Rusia y China. En el entorno continental predominaron las relaciones de confrontación con el gobierno de EE.UU. así como un mayor acercamiento con el de Cuba. En este marco se invirtieron importantes recursos para adelantar la propuesta de un nuevo modelo de integración, la Alternativa Bolivariana para Nuestros Pueblos de América (ALBA), que tuvo como uno de sus ejes centrales el tema energético.

No obstante el discurso integracionista, uno de los hitos más importantes fue la situación de conflictividad que se planteó con Colombia a raíz de la intervención de fuerzas militares de dicho país en Ecuador. Ésta situación mostró la debilidad de los mecanismos de seguridad regional y, especialmente, la inoperancia de las medidas de confianza mutua y de seguridad tanto en la subregión andina como en las relaciones bilaterales entre Colombia y Venezuela.

En cuanto a la situación doméstica los temas de defensa y seguridad afectaron la gobernabilidad democrática. En 2008 se produjeron cambios legales e institucionales importantes que parecen indicar que se producirá una profundización de la politización de las Fuerzas Armadas así como una creciente militarización de la sociedad. A ello se une una ampliación de las actividades relacionadas al narcotráfico, un incremento en la inseguridad ciudadana así como el retorno de la conflictividad y violencia política.

1. LA AGENDA INTERNACIONAL: GEOPOLÍTICA Y SEGURIDAD REGIONAL

1.1 LAS RELACIONES EXTRA-REGIONALES

Durante 2008 el gobierno venezolano dio continuidad a su estrategia de participar activamente tanto en el ámbito global como en el continental y en la región suramericana. En cuanto a los temas específicos de seguridad y defensa sus acciones estuvieron orientadas a adelantar la política de fortalecer relaciones con gobiernos extra-regionales (Otálvora, 2008; Romero, 2008), especialmente aquellos que fomentan una posición anti-estadounidense. A ello se añade la ruptura de relaciones diplomáticas con Israel en enero de 2009.

Ya antes el gobierno de EE.UU. había anunciado sanciones a dos instituciones venezolanas por sus supuestos vínculos con programas iraníes (*El Universal*, 25 de octubre de 2008). El Departamento del Tesoro sancionó al Banco Internacional de Desarrollo de Venezuela debido a que se sospecha que presta servicios a militares de ese país, mientras que el Departamento de Estado lo hizo con la Compañía Venezolana de Industrias Militares, junto a otras de China y Rusia, porque presumen que éstas venden armas o tecnología sensible a Irán.

También continuó su acercamiento a China y Rusia, especialmente con el segundo en materia de adquisiciones militares. Se ha anunciado la compra a los dos de radares para la lucha antidrogas y en octubre se puso en órbita el satélite Vensat que fue adquirido al primero. En el transcurso del año se informó que Venezuela adquiriría en Rusia helicópteros de ataque MI-28N, tres submarinos Varshavianka, sistemas antiaéreos TOR-MI, tanques y aviones Ilyushin 114P (Trombetta, 2008a; *El Universal*, 24 de enero de 2008). No obstante, es incierto si Venezuela podrá realizar todas las compras previstas ante la baja en los precios del petróleo. Es de señalar que internamente comienza a manifestarse un descontento al respecto pues se juzga que existen prioridades mucho mayores que las compras militares.

El presidente Chávez estuvo de visita en Moscú en julio y, por primera vez en la historia de las relaciones entre Venezuela y Rusia, se realizaron maniobras aeronavales conjuntas –Venrus 2008– a comienzos de diciembre en el Caribe. El componente principal fue el crucero con capacidad nuclear de la Flota del

Norte, Pedro El Grande, el destructor Almirante Chabanenko, el remolcador Nicolay Chiker, el tanquero Iván Bubnov, con la participación de 1.600 efectivos militares rusos y 700 venezolanos acompañados por cuatro de los recientemente adquiridos aviones Sukhoi (*El Universal*, 2 de diciembre de 2008). El presidente ruso Dmitri Medvédev [2008-] visitó Cuba y Venezuela para observar estos ejercicios militares y firmar acuerdos comerciales. Antes de estas maniobras, en septiembre, dos aviones bombarderos rusos TU-160 realizaron ejercicios militares sobre el Caribe desde la base aérea Libertador en Maracay, Venezuela (González, 2008b).

Aunque se estimó que estas maniobras tuvieron un carácter simbólico, evidenciaron el papel que el gobierno venezolano desea jugar en la competencia militar mundial entre EE.UU. y Rusia (Romero, 2008). Se interpretó que estas acciones fueron una medida de contención frente a EE.UU., especialmente por su intención de acordar con la República Checa y Polonia la instalación de escudos antimisiles así como su supuesta relación en el conflicto en Georgia. En este sentido se percibe que el presidente de Venezuela utiliza esta rivalidad para aspirar a jugar un papel en la política geoestratégica mundial.

En relación a la intención del gobierno venezolano de ejercer un liderazgo continental, su principal iniciativa continúa siendo la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestras Américas (ALBA)¹. Se ha puntualizado (Arellano, 2008) que aunque los temas de seguridad y defensa no forman parte de los documentos oficiales o normas organizativas, sí se encuentran referencias en discursos oficiales de los primeros mandatarios. De ellos se desprende que la visión fundamental es desarrollar iniciativas alternativas con la finalidad de defender a sus miembros de posibles amenazas provenientes del llamado «imperialismo» de EE.UU. Uno de los temas principales es el control y defensa de los recursos naturales.

No se ha progresado en la propuesta que realizó en presidente Chávez en 2007 respecto a la creación de una Junta de Defensa del ALBA. Sin embargo, según las declaraciones presidenciales, en el marco de esta instancia “Deberíamos trabajar para conformar una estrategia de defensa conjunta, e ir articulando nuestras fuerzas armadas, aéreas, el ejército, la marina, la Guardia Nacional, las fuerzas de cooperación, los cuerpos de inteligencia, porque el enemigo es el mismo, el imperio.” (Madero, 2008:2).

En el seno de la ALBA es especialmente importante la relación con Cuba. Se sostiene (Romero, 2008) que la profundización de las relaciones con esta isla del Caribe abarcan también las áreas de seguridad así como de la defensa y que existe en la actualidad un mayor intercambio y cooperación militar. Estas relaciones tienen entre sus objetivos “el acercamiento estratégico-militar a China, Rusia e Irán y a otros países rivales de Estados Unidos y sus aliados.” (Romero, 2008, p. 8). Esta estrategia podría sentar las bases, según el autor, para que Venezuela participe más activamente en un frente anti-estadounidense que trascienda el espacio de Sudamérica y del continente americano. En cuanto a las relaciones bilaterales en el campo de la defensa, en junio una delegación de 270 alumnos y profesores de la Escuela Superior de Defensa de Venezuela visitaron la isla para reforzar los lazos con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de ese país (*El Universal*, 26 de junio de 2008).

1.2 EL MARCO SUDAMERICANO

En el ámbito sudamericano diferentes acontecimientos en el transcurso de 2008, tales como las tensiones entre Ecuador, Colombia y Venezuela así como la coyuntura en Bolivia, evidenciaron que la perspectiva de seguridad y defensa del gobierno venezolano es diferente a la de varios países, especialmente Brasil, lo cual probablemente pueda generar tensiones en la propuesta de formalización del Consejo Suramericano de Defensa. Mientras que el gobierno de Venezuela fundamenta su perspectiva en una visión defensiva ante la amenaza de una intervención de EE.UU. –la guerra asimétrica– (Madero, 2008), Brasil adelanta un enfoque preventivo, especialmente respecto a posibles conflictos interestatales así como problemas domésticos de gobernabilidad. Pese a estas diferencias, en noviembre Venezuela participó en las maniobras Cruz del Sur (Cruzex IV), que se realizan cada dos años, esta vez en el norte de Brasil con aviones F-16 y dos Hércules C-130. Llamó la atención la ausencia de los recientemente adquiridos Sukhoi.

Aparte del incidente entre Colombia, Ecuador y Venezuela, que se comentará más adelante, otro hito fue la posición venezolana ante la crisis boliviana de septiembre-octubre. En consonancia con su postura dentro del ALBA, señalada anteriormente, ante los conflictos internos en Bolivia el presidente Chávez anunció su disposición de enviar efectivos militares para defender al gobierno del Presidente Morales

[2006-] (González 2008a). No obstante, no obtuvo el respaldo esperado, ni siquiera con su otro aliado andino Ecuador, y más bien generó tensiones tanto en la región suramericana como en las relaciones con diferentes sectores públicos bolivianos, incluyendo los militares.

En este caso predominó la opción presentada por la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) que buscó adelantar iniciativas para el entendimiento y la creación de espacios de diálogo que permitiesen evitar un desenlace violento. La posición del primer mandatario venezolano de movilizar efectivos militares para defender al gobierno de Bolivia, no fue acogida en la reunión de urgencia de esta organización convocada en Santiago y hasta hubo un posterior roce con la diplomacia chilena por el anuncio anticipado que hizo el Presidente venezolano sobre la realización de la reunión en Chile. También es significativo que no asistió a la reunión extraordinaria que se realizó en el marco de la Asamblea General de la ONU para dar seguimiento a la conflictividad boliviana, pues estaba de gira por China, Rusia y otros países.

En este caso es también importante tomar en consideración que Bolivia y Venezuela mantienen acuerdos en materia de seguridad y defensa. En mayo de 2008 firmaron un nuevo memorando de entendimiento para ampliar la integración técnico-militar del acuerdo de cooperación militar de 2006. Esto se realizó en ocasión de la visita a Caracas del Ministro de Defensa de Bolivia así como del alto mando militar y fue firmado por los presidentes de ambos países². En función de ello está previsto que Venezuela amplíe la asistencia que brinda en áreas de adiestramiento, capacitación y logística. Durante este año se mantuvo la presencia de dos helicópteros Superpuma 352 AC que fueron cedidos al presidente boliviano y que con 23 efectivos militares venezolanos se encargaron de su traslado y protección (González, 2008). Asimismo ha permanecido en ese país el VI Cuerpo de Ingenieros del Ejército venezolano que efectúa labores de desarrollo nacional, atención a catástrofes y logística.

Otro tema que ha creado tensiones en las relaciones suramericanas es lo que se advierte como la injerencia venezolana en asuntos internos de diferentes países. Ya se ha mencionado el caso de Bolivia y la presencia de actores militares y civiles en el país. Con el gobierno peruano también se han producido roces a raíz del funcionamiento de las llamadas «casas del

ALBA». Por lo tanto, se llevan a cabo acciones que más bien crean desconfianza entre los países y van a contracorriente de las iniciativas de fomentar las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad (MFCS) en la sub-región andina y en Sudamérica.

1.3 VENEZUELA EN EL MARCO DEL CONFLICTO COLOMBIA-ECUADOR

El más reciente distanciamiento entre Colombia y Venezuela se venía presentando desde finales de 2007, cuando el último decidió retirar a su embajador de la capital colombiana. Con las tensiones en marzo de 2008 se ordenó el cierre de la embajada y se declaró la restricción del comercio. Elsa Cardozo ha señalado (2008) que esto se produce en el marco de una creciente tendencia a que sus relaciones estén definidas por una agenda de seguridad, agudizándose la desconfianza mutua que ha repercutido negativamente sobre los logros en cuanto a integración fronteriza y comercio bilateral. A ello ha contribuido el hecho de que las concepciones de seguridad y defensa de sus respectivos presidentes son diferentes. Este es un ejemplo de la forma en la cual el «hiperpresidencialismo» en política exterior afecta directamente las relaciones entre estos países. Los eventos de marzo de 2008 también mostraron las consecuencias de la inoperatividad de los mecanismos diseñados para el mantenimiento de MFCS pues, más bien, en este período aumentaron los niveles de desconfianza. Al respecto, otro elemento que intervino fue la compra de armamento y material militar por parte de ambos países.

Pese a que la crisis comenzó con una acción militar y que tanto Venezuela como Ecuador reaccionaron con movilizaciones militares, posteriormente el conflicto pasó al ámbito político (Cardozo, 2008). El primer paso fue el diálogo que sostuvieron los diversos actores durante la reunión presidencial del Grupo de Río en República Dominicana el 7 de marzo. También en junio se efectuó una reunión entre los cancilleres Araújo y Maduro en el marco de la Asamblea General de la OEA en Medellín. Posteriormente se llevó a cabo la visita del presidente Uribe a Venezuela el 11 de julio.

Sin embargo, aunque se había anunciado su participación, el presidente venezolano no asistió a la Cumbre antinarcóticos que se celebró en Cartagena el 1° de agosto, pero continuaron los acercamientos con reuniones bilaterales como la de cancilleres en

octubre en Caracas. En enero de 2009 se nombraron nuevamente embajadores y su perfil indica que las futuras relaciones estarán centradas en el plano comercial, lo cual se corroboró en la cumbre de presidentes del 24 de enero de 2009 en Colombia, cuya agenda estuvo enfocada en temas comerciales.

En conclusión, especialmente los acontecimientos que se produjeron en los ámbitos de Sudamérica y en las relaciones bilaterales han dejado lecciones que podrían servir para delinear futuras estrategias.

En primer término existe una debilidad en los mecanismos de cooperación en seguridad regional y éstos no funcionaron, por lo que se amerita su evaluación. Continúa existiendo la necesidad de generar respuestas desde otros países (Brasil, México, Chile, entre otros) ante posibles escenarios de conflictos violentos. Por eso es importante la iniciativa del Consejo Suramericano de Defensa como instancia formal que permitiría superar el carácter *ad hoc* que tienen actualmente los mecanismos para la prevención y resolución de conflictos en Sudamérica. Sin embargo, en el corto plazo será necesario evaluar si existe la voluntad política por parte de los gobiernos para que esta nueva instancia realmente funcione.

En segundo lugar, en cuanto a las relaciones con Colombia, se evidencia el debilitamiento de los mecanismos bilaterales, lo cual plantea la necesidad de generar medidas de confianza mutua y de mecanismos institucionales para la prevención de conflictos. Sin embargo, aquí también se enfrenta el problema de la falta de voluntad política para crear una institucionalidad que fomente la seguridad regional.

2. LA AGENDA NACIONAL: SEGURIDAD Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

En lo que respecta a los temas de seguridad y defensa en el ámbito nacional el hito más importante fue la aprobación de un conjunto de leyes a través de la Ley Habilitante el 31 de julio, en las cuales se incluían varios de los temas que habían sido rechazados en la reforma constitucional en diciembre de 2007. Desde febrero del mismo año la Asamblea Nacional le había otorgado al primer mandatario la potestad de legislar por segunda vez durante los diez años que tiene en el poder. Uno de los temas más importantes fue la nueva legislación referida a las Fuerzas Armadas. Igualmente se reforzó la tendencia hacia una participación mayor de los militares en los

espacios públicos, por lo que se considera que se ha profundizando la militarización de la sociedad. Los demás aspectos que afectan la gobernabilidad democrática en el país son el incremento de las actividades del narcotráfico, los índices cada vez mayores de inseguridad ciudadana así como el aumento de la conflictividad y violencia política.

2.1 LA NUEVA LEY ORGÁNICA DE LA FUERZA ARMADA NACIONAL BOLIVARIANA

Mediante el decreto N° 6.239 del 22 de julio de 2008 se promulgó la nueva Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB)³ que sustituyó a la que había sido aprobada por la Asamblea Nacional en 2005. Los cambios realizados afectaron no solamente la estructura e institucionalidad de las Fuerzas Armadas sino también la doctrina militar. En este sentido la modificación más importante fue el cambio de nombre con la inclusión de «Bolivariana», lo cual es un indicador de la politización del sector militar, pues se interpreta que su misión se orienta hacia la defensa del proyecto político de un sector, más no de la Nación. Adicionalmente se estima que ello contraviene el Capítulo III de la Constitución de 1999 que se refiere a la Fuerza Armada Nacional.

Se mantiene el lema de «Patria, socialismo o muerte...Venceremos» y el presidente de la Comisión de Seguridad y Defensa de la Asamblea Nacional, Rafael Gil, ha declarado que «La esencia de los soldados de ahora es humanista y socialista» (Navarro/Trombetta, 2008b), lo cual vulnera el artículo 328 de la Constitución de 1999 que señala que la Fuerza Armada es una institución profesional y sin militancia política. Asimismo, en la exposición de motivos en lo referido a la educación militar se estipula que ésta se fundamentará en el pensamiento de Simón Bolívar que fue «pre socialista» y Simón Rodríguez que profundizó los preceptos del proyecto socialista⁴.

Respecto a la estructura e institucionalidad, el tema más importante es el de la milicia. En el artículo 5 se incorpora a la Milicia Nacional Bolivariana, definida como un complemento de la FANB. En el artículo 43 se establece que depende directamente del Presidente de la República y en el artículo 44 se define que su misión principal es entrenar, preparar y organizar al pueblo para la defensa de la Nación, lo cual incluye su actuación en el orden interno y, de acuerdo al artículo 50, la Reserva y Guardia Territorial están bajo el mando de la Milicia Nacional.

Se establece su movilización en casos de conmoción nacional y su participación en el Plan República que se activa para los procesos electorales. Desde el gobierno se ha negado que sea un quinto componente, señalándose que es una fuerza complementaria. Sin embargo, se ha advertido que su incorporación contraviene el artículo 328 de la actual carta magna que incluye cuatro componentes: Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. Esta modificación también tiene como consecuencia que el financiamiento de esta milicia pasa al presupuesto del Ministerio de la Defensa, por lo que existe preocupación no solamente sobre cómo esto afectará la nómina del despacho sino también sus impactos sobre el sistema de seguridad social de los militares.

El artículo 5 señala que el Ministerio del Poder Popular para la Defensa tendrá una función administrativa y que será el Comando Estratégico Operacional, presidido por el Presidente de la República, quien dirigirá los aspectos operativos de defensa (artículo 18). En el artículo 6 se establece que el Presidente es la máxima autoridad militar con el grado de Comandante en Jefe. También reduce de cinco a cuatro años la formación de los oficiales y se elimina la categoría de suboficiales para llamarlos oficiales técnicos. También se crea un nuevo grado, el de mayor general.

La nueva ley prohíbe que los militares emitan declaraciones públicas sin previa autorización, establece la Contraloría General (artículo 13) y el Sistema de Justicia (artículo 125) de la FANB, que son autónomos. De esta forma, se minimiza aún más el control civil sobre el sector castrense, definido por Rut Diamint (Vargas, 2008:81) como «la capacidad que tiene un gobierno democráticamente elegido para definir la defensa nacional y supervisar la aplicación de la política militar, sin intromisión de los militares... La supremacía civil lleva a eliminar la incertidumbre respecto a la lealtad de largo plazo de las fuerzas armadas a las autoridades civiles.» En el caso venezolano lo que se ha producido es más bien una militarización de lo civil. Bajo la Constitución de 1999 la sociedad tiene corresponsabilidad en la defensa y seguridad según lo estipula el artículo 326.

Esta nueva ley también tiene efectos sobre otros ámbitos del ordenamiento nacional. El artículo 23 establece las Regiones Estratégicas de Defensa Integral que serán asignadas por el Presidente de la República para llevar a cabo operaciones de de-

fensa y le otorga también la potestad de establecer «distritos militares». En función de ello, el 13 de septiembre se activaron cinco Regiones Estratégicas de Defensa Integral (Occidente, Central, Los Llanos, Oriental y Guayana), espacios territoriales que serán administrados por mayores generales designados por el primer mandatario. Entre sus funciones está participar en actividades de desarrollo. De igual forma, el artículo 25 determina que éstos ejercerán el mando directo sobre todas las unidades asignadas a estas regiones. Se considera que esta figura se superpone a las de los alcaldes y gobernadores electos por los ciudadanos. También influye sobre la jerarquía militar pues los comandantes de división deberán desde ahora rendirle cuenta a esta figura y también a los jefes de cada componente. Se estima que estos comandantes de división pueden ser desplazados por estas nuevas autoridades regionales y que se pondrá en peligro la unidad de mando (*El Universal*, 16 de septiembre de 2008).

En lo relativo al ámbito internacional, la nueva ley establece que se podrá participar en alianzas o coaliciones con las fuerzas armadas de otros países. Los artículos 4 y 62 permiten que el Presidente acuerde estas alianzas sin la autorización del parlamento. De igual forma el artículo 60 contempla que los extranjeros que hayan efectuado estudios en los institutos de formación militar de la FANB podrán detentar grados militares en la categoría de oficial activo.

En este sentido, dichos cambios muestran una tendencia cada vez mayor hacia la politización de la Fuerza Armada. Asimismo, profundiza lo que ya se había advertido anteriormente en cuanto al carácter pretoriano que va asumiendo el modelo venezolano (Irwin/Castillo/Langue, 2007). Se hace cada vez más difusa la separación entre defensa y seguridad, incluso incrementando la militarización de la sociedad.

2.2 MILITARIZACIÓN DE LA SOCIEDAD

Se está profundizando la militarización de la sociedad a través de esta Ley, especialmente con la milicia. Actualmente en el país se señala que están operativos 49 batallones de la reserva y que hay aproximadamente 350 oficiales activos al servicio de la Milicia Nacional Bolivariana (Fernández, 2008). El comandante de dicha milicia en 2008, mayor general Carlos Freitas, declaró (en Fernández, 2008) que ésta cuenta actualmente con 150.000 personas en la Reserva y entre 600.000 y 700.000 en la Milicia Territorial.

Una de sus funciones es contribuir con los consejos comunales –organizaciones comunitarias– para la conformación de Comités de Defensa Integral. Ya el año anterior el presidente Chávez había afirmado que la milicia era “una fuerza guerrillera, pues, para decirlo más claro: una fuerza para la guerrilla urbana y guerrilla rural” (López, 2008). Se ha establecido que también participarán en labores de vigilancia y custodia de cultivos agrícolas así como de almacenes y depósitos de alimentos a través del llamado Sistema de Control Agroalimentario que obliga a que las empresas privadas y públicas cuenten con su autorización para trasladar alimentos (Hernández, 2008).

Otro aspecto es el de las adquisiciones de armas y equipos militares, cuyos datos se señalaron anteriormente. Se estima que es desproporcionado respecto a las necesidades del país. También preocupa la falta de transparencia con la cual se efectúan. En relación a este último aspecto se puntualiza (Gil, 2008) que tradicionalmente las compras militares se iniciaban con la presentación del proyecto ante el Estado Mayor, el Consejo de Ministros, las comisiones de Defensa y Finanzas del poder Legislativo y una vez aprobadas se enviaban al Ejecutivo para que adelantara su negociación. Sin embargo, en la actualidad estos pasos se han obviado y es éste último el que adelanta directamente todo el proceso de toma de decisiones. Así, existe una ausencia de transparencia en la materia debido a la falta de acceso a la información pública sobre estas negociaciones, de las cuales se obtiene información básicamente por las notificaciones de los fabricantes extranjeros. En este marco se ha anunciado recientemente que la Armada Bolivariana comenzará a fabricar torpedos pesados y livianos para submarinos, y fragatas respectivamente en colaboración con el Ministerio para la Ciencia y la Tecnología.

2.3 NARCOTRÁFICO, INSEGURIDAD PÚBLICA Y VIOLENCIA POLÍTICA

En febrero de 2008 el Presidente conformó el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana pero no hay información pública que revele nuevas reuniones ni resultados concretos. Posteriormente, en abril de 2008, se aprobó la Ley Orgánica del Servicio de Policía y Cuerpo de Policía Nacional, sin embargo hasta enero de 2009 aún no se había puesto en práctica ya que se esperaban los resultados de una comisión que fue creada para diseñar su operatividad.

Se ha señalado que pese a que más del 80% de los venezolanos temen ser víctimas de la violencia, este tema está ausente en el discurso oficial (Castillo, 2009). No fue incluido en la alocución del Presidente ante la Asamblea Nacional cuando presentó la Memoria y Cuenta de sus diez años de gestión en enero de 2009. Tampoco hay mención de este tema en el Plan de la Nación Simón Bolívar-Primer Proyecto Socialista 2007-2013.

Diversos estudios independientes parecen indicar que más bien se ha la inseguridad ha incrementado, lo cual profundiza el debilitamiento de la gobernabilidad democrática en el país. En relación al narcotráfico se ha señalado (Mayorca, 2008) que el país se ha convertido en una zona de alto tránsito y se calcula que se trasladan anualmente entre 255 y 300 toneladas de droga. En ello influye el régimen actual de control cambio de divisas puesto en marcha desde febrero de 2003, que ha llevado a un aumento en el pago del tránsito de drogas por armas, mercancías o porciones de droga, lo cual también ha contribuido a elevar el consumo interno.

Señala Mayorca (2008) que aunque el país no es productor, en los últimos años se ha elevado la siembra de coca así como de amapola y de opio, y que igualmente se han detectado complejos para el procesamiento de la pasta de coca. Pese a que el gobierno reporta que estas actividades se están erradicando, estos datos no han podido ser comprobados por actores no-gubernamentales. En este sentido, Mayorca (2008) señala que éstas son algunas de las consecuencias del aislamiento del país en la lucha antidrogas, cuyos hitos fundamentales son el cese de la cooperación con EE.UU. en esta materia a partir de 2005 así como también su salida de la Comunidad Andina de Naciones.

Mayorca (2008) destaca la militarización de la lucha antidrogas en el país. En enero de 2006 se estableció la Oficina Nacional Antidrogas, la cual se encuentra bajo el mando de un oficial de la Guardia Nacional y es el componente que lleva a cabo la mayor parte de las actividades antidrogas. Señala que las decisiones del actual gobierno venezolano tienen como "consecuencias más palpables (...) el traslado a los estados fronterizos de las redes de distribución, especialmente las que operan por vía aérea" (p. 12).

En este sentido, una de las alertas más importantes (Mayorca, 2008) es que existe en el país un problema creciente en cuanto al narcotráfico y que éste debe despolitizarse. Los análisis y debates sobre el tema

están actualmente sujetos a la polarización política que vive el país por lo que el autor plantea la necesidad de elaborar informes imparciales para guiar el proceso de toma de decisiones en esta materia.

Con respecto a la inseguridad un reconocido experto, Roberto Briceño León, ha señalado (Theís, 2009) que en 2008 se produjeron 14.600 asesinatos, lo cual significa una tasa de homicidios de 52 por cada 100.000 habitantes. Afirma, al igual que otros estudios, que Caracas es la ciudad más violenta de Latinoamérica, con una tasa de homicidios en 2007 de 130 por cada 100.000 habitantes. Como en el caso del narcotráfico, uno de los problemas para abordar el análisis de este tema es el acceso a la información, así como la veracidad de las cifras oficiales, ya que cuando éstas están disponibles no están claros los indicadores utilizados. De esta forma, según el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas, la cifra de homicidios en 2008 fue de 13.780 (Castillo, 2009). Otro aspecto que preocupa es el aumento en la cifra de secuestros.

En los últimos meses de 2008 y comienzos de 2009 también se produjo una creciente tendencia a la conflictividad y violencia política. Este fenómeno se manifestó especialmente a raíz de algunos resultados de las elecciones regionales y locales de diciembre de 2008, así como en el marco de la campaña para el referéndum aprobatorio de la enmienda constitucional del 15 de febrero de 2009. De igual forma diversas manifestaciones y foros universitarios sobre la enmienda constitucional fueron interrumpidos violentamente por grupos oficialistas. Por orden presidencial las policías y la Guardia Nacional reprimieron violentamente diversas manifestaciones, incluso utilizando gases lacrimógenos.

3. PERSPECTIVAS DEL AÑO 2009

En términos generales hay dos elementos fundamentales que condicionarán las perspectivas para 2009: las repercusiones de la crisis económica mundial así como los cambios en la presidencia de EE.UU. En primer término, los efectos de la crisis mundial han tenido como consecuencia una disminución considerable de los precios del petróleo y se estima que es posible que continúe esta tendencia en 2009. Ello significa que el gobierno venezolano tendrá menos recursos con los cuales apuntalar el liderazgo que busca no solamente en el ámbito sudamericano, sino también en el continental y global.

En este sentido es previsible, en segundo lugar, que con la llegada a la presidencia de EE.UU. de Barack Obama [2009-], el presidente venezolano va a perder un elemento fundamental que lo ha consolidado en el escenario regional y global: la retórica anti-Bush. Continuará con el discurso anti-imperialista pero va a ser más difícil atacar personalmente al presidente Obama, y si lo hace le traerá poco apoyo y más bien generará un rechazo.

Uno de los escenarios es la reducción de las tensiones entre los dos gobiernos y que los temas de seguridad y defensa pasen a un segundo plano, predominando otros de orden económico, político y social. Esto le restaría al presidente Chávez una de sus banderas principales tanto en el ámbito doméstico como en el internacional. Otro es que el nuevo gobierno estadounidense continúe catalogando al actual gobierno venezolano como una «amenaza regional», lo cual dependerá de las acciones que éste último tome a corto plazo. Las relaciones cada vez más estrechas con Irán serán un elemento perturbador importante.

En relación al ámbito suramericano se ha señalado (SELA, 2007) que la Unasur en general enfrenta una serie de retos. En primer término no parecen estar presentes las condiciones que permitan superar los desacuerdos, posiciones encontradas y hasta conflictos presentes en Sudamérica hoy en día. Se ha evidenciado que para algunos gobiernos los temas económicos y comerciales son los ejes más importantes, mientras que otros, como el venezolano, privilegian los contenidos políticos e ideológicos. En segundo lugar, probablemente surjan discrepancias en cuanto a la concepción y desarrollo de la estructura institucional. A esto habría que añadir los efectos de la crisis mundial que se prevé debilitarán los procesos de integración, lo cual repercutirá sobre la viabilidad de la puesta en funcionamiento del recientemente creado Consejo de Defensa Suramericano.

En el caso del papel de Venezuela, otro elemento a tomar en consideración es la relación entre la Unasur y el ALBA, que puede tomar básicamente dos caminos. Uno de complementariedad y convivencia u otro de creciente antagonismo, ya que existen diferencias de concepción sobre el tipo de modelo de integración. En este último caso no puede descartarse que, pese a una aparente relación de armonía, en la práctica puedan profundizarse rivalidades y divergencias, en el marco del cual la seguridad y defensa pueden ser algunos de los temas donde esto ocurra. Además, el

Presidente Chávez contará con menos recursos para continuar apuntalando su liderazgo internacional, lo cual probablemente lleve a que desarrolle una estrategia que privilegie el fortalecimiento del ALBA.

Pese al reciente acercamiento entre Colombia y Venezuela, no puede descartarse la reaparición de un escenario de conflicto, un aumento en las tensiones políticas y la posibilidad de un enfrentamiento armado. Aunque lo último luce poco probable, no debe obviarse que la principal hipótesis de conflicto de la FANB continúa siendo con Colombia. Efectivamente, una porción importante de sus fuerzas está ubicada en la frontera con la finalidad de responder a los efectos del conflicto armado en el vecino país y de su aplicación de la Iniciativa Regional Andina que da continuidad al Plan Colombia (Vargas, 2008).

Además, en cuanto a los temas de seguridad y defensa, existen otros aspectos que deben tomarse en cuenta y que condicionarán las relaciones bilaterales. En primer lugar es previsible que se agraven los problemas de seguridad en la frontera relacionados al narcotráfico, aunque en noviembre el gobierno de Venezuela anunció la instalación de cinco bases militares en la zona fronteriza con Colombia para reforzar la lucha, así como otras actividades relacionadas a los secuestros y las acciones de grupos paramilitares. Se anunció que esta iniciativa formaba parte del Plan Nacional de Defensa y Soberanía y el ministro de Interior y Justicia, Tarek El Aisami, participó que en 2008 se habían decomisado 45 toneladas de estupefacientes y detenido a jefes del narcotráfico (*El Nacional*, 10 de noviembre de 2008). En segundo término, las repercusiones de las perspectivas militaristas tanto de Venezuela como de Colombia, en cuanto a los temas de seguridad y, por lo tanto, el incremento en la adquisición de armas y equipos militares por parte de ambos gobiernos. El Instituto Internacional de Investigaciones para la Paz de Suecia ha informado que en cuatro años el gobierno de Venezuela aumentó su gasto militar en un 78% (Cardozo, 2008). Por lo tanto, como se ha señalado anteriormente, es previsible que en el corto plazo se continúe con la estrategia de estabilizar y fortalecer las relaciones comerciales pero no pueden descartarse nuevas tensiones y enfrentamientos políticos.

En el entorno nacional es probable que aumente el descontento popular ante expectativas que serán imposibles de cumplir. Como resultado el Presidente se verá obligado a utilizar los ingresos petroleros en

la resolución de los urgentes problemas nacionales y prestarle mayor atención a los asuntos domésticos. En este escenario no puede descartarse que se retroceda a una estrategia destinada a incrementar las tensiones con Colombia con la finalidad de tratar de recobrar el apoyo popular. Sin embargo, debe recordarse que en la crisis de marzo de 2008 la población manifestó un amplio rechazo hacia un conflicto con el vecino.

Las perspectivas de 2009 también dependerán de los resultados del referéndum aprobatorio de la enmienda constitucional sobre la reelección continua a efectuarse en febrero de 2009, que nuevamente le da un barniz democrático al primer mandatario que inicia su 11° año en el poder. En el caso de obtener el triunfo es previsible que radicalizará sus posturas tanto nacional como internacionalmente. En la medida que los recursos petroleros lo permitan, se esforzará por ampliar y profundizar su proyecto político regional «alternativo». En el otro escenario es probable que la mayor parte de sus esfuerzos se orienten hacia la aplicación de otros mecanismos que logren su objetivo de aprobar la reelección continua.

Puede también esperarse que haya continuidad en la estrategia de militarización de la sociedad, de acuerdo a la concepción de la corresponsabilidad de la sociedad en la defensa de la nación. Se estima que el reglamento de la Milicia Nacional Bolivariana será aprobado en marzo de 2009, pero, como se puntualizó anteriormente, existen dudas sobre la disponibilidad de recursos que permitan una ampliación de esta fuerza así como de la continuidad a los proyectos de adquisición de equipos militares. Pese a esto es predecible que se continúe profundizando una perspectiva militarista frente a otra concepción democrática de la seguridad.

En cuanto al narcotráfico, se considera (Mayorca, 2008) que es probable un incremento en el tránsito de drogas así como en otras actividades conexas, como la producción de cultivos ilícitos, incremento del consumo interno y de la violencia asociada a esta actividad. Ante esta situación Mayorca (2008) plantea que en un escenario realista el gobierno de EE.UU. continuará investigando y sancionando a funcionarios venezolanos, entre ellos militares, por estar presuntamente involucrados en el tráfico de drogas. Desde el gobierno esto se interpretará como una respuesta a las estrategias de Venezuela de ejercer su soberanía nacional.

Esta situación contribuirá a los problemas de gobernabilidad que se presentarán en el país a raíz de las crecientes demandas y protestas sociales que pueden predecirse como consecuencia de la crisis económica que enfrentará el país en los próximos años (Mayorca, 2008). Sin embargo, puede ocurrir que el gobierno haga lo posible por no reprimir este tipo de protestas, pues eso genera rechazo entre sus mismos seguidores. Pero sí dará continuidad a la represión de las movilizaciones políticas de la oposición tanto por parte de las policías y de la Guardia Nacional así como por grupos armados pro-oficialistas que utilizan la violencia. Ante esto puede llegar a darse un deterioro mayor de la gobernabilidad democrática y una profundización de las tendencias militaristas y autoritarias, a lo cual debe añadirse los crecientes problemas de inseguridad.

BIBLIOGRAFÍA

- “Instalarán 5 bases en zona fronteriza”. *El Nacional*, 10 de noviembre de 2008, Caracas.
- “Negocian con Rusia compra de helicópteros de ataque”. *El Universal*, 24 de enero de 2008, Caracas.
- “Escuela Superior de Defensa refuerza su capacidad en Cuba”. *El Universal*, 26 de junio de 2008, Caracas.
- “Negocian con Rusia compra de helicópteros de ataque”. *El Universal*, 24 de enero de 2008, Caracas.
- “Comenzaron las maniobras militares ruso-venezolanas”. *El Universal*, 2 de diciembre de 2008, Caracas.
- “Regiones alteran la estructura militar”. *El Universal*, 16 de septiembre de 2008, Caracas..
- “EEUU sanciona a Cavim por supuesta venta de armas a Irán”. *El Universal*, 25 de octubre de 2008. Caracas.
- Arellano, Félix G. (2008). “La seguridad y defensa y los procesos de integración en la región Suramericana”. Caracas, ILDIS, www.ildis.org.ve
- Cardozo, Elsa (2008). “Ingovernabilidad e inseguridad en la región andina: La crisis Colombia-Ecuador-Venezuela y los retos a la seguridad cooperativa”. Caracas, ILDIS, www.ildis.org.ve
- Castillo, Laura. “La Venezuela de las balas y la del discurso”. *El Nacional*, Caracas, 1° de febrero de 2009.
- Fernández, Rebeca. “Estiman que el reglamento de la Milicia será aprobado en marzo” en *El Universal*, Caracas, 17 de diciembre de 2008.
- Gil, Gustavo. “La compra de armamento a Rusia se realiza con poca transparencia”, *El Nacional*, 26 de julio de 2008.
- González, David. “Misión venezolana rescatará a Evo Morales en el caso de conflicto”, *El Nacional*, Caracas, 15 de junio (2008a), p. Nación 6.

- González, David. "Pedro El Grande conocerá el Caribe", Caracas, 28 de septiembre (2008b).
- Hernández, Katuska. "Milicias vigilarán cultivos, depósitos y agroindustrias de alimentos", *El Nacional*, Caracas, 16 de agosto de 2008.
- Irwin, Domingo, Castillo, Hernán y Lengua, Frédérique (2007). *Pretorianismo venezolano del siglo XXI*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello.
- López, Edgar. "Los milicianos estarán sometidos a la disciplina militar", *El Nacional*, Caracas, 7 de agosto de 2008.
- Madero, Elinor. "Chávez plantea creación de fuerza militar conjunta del ALBA" en *El Nacional*, Caracas, 28 de enero de 2008.
- Mayorca, Javier. "Venezuela: Las consecuencias del asilamiento en la lucha antidrogas". Caracas: www.ildis.org.ve.
- Navarro, Carla y Trombetta, Reynaldo. "Fuerza Armada Nacional cambió objetivos y estrategias de defensa", *El Nacional*, Caracas, 4 de febrero de 2008.
- Otálvora, Édgar. "La diplomacia militar en Suramérica. Alianzas y rupturas en 2008", Caracas, ILDIS, 2008.
- Romero, Carlos A. (2008). "Venezuela y Cuba. Una seguridad diferente", Caracas, ILDIS.
- SELA (2007). "Arquitectura institucional para la articulación y la convergencia de la integración en América Latina y el Caribe". Caracas, www.sela.org.
- Theis, Reyes. "En Venezuela ocurrieron durante 2008 más de 14 mil homicidios", *El Universal*. Caracas, 31 de enero de 2009.
- Trombetta, Reynaldo. "Submarinos no son idóneos para patrullar las aguas jurisdiccionales". *El Nacional*, Caracas, 7 de febrero (2008a).
- Trombetta, Reynaldo. "Chávez celebró el crecimiento del 'pueblo en armas'". *El Nacional*, Caracas, 13 de abril (2008b).
- Vargas, Alejo. "Una convivencia inesperada. Fuerzas Armadas y gobiernos de izquierda en América Latina" en *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, N° 213, enero-febrero de 2008.

NOTAS

- 1 Sus miembros plenos o con Memorando de Entendimiento hasta enero de 2009 son: Antigua y Barbuda; Bolivia; Cuba; Dominica; Honduras; Nicaragua; San Vicente y las Grenadinas; y Venezuela.
- 2 Para mayores detalles consultar Otálvora 2008.
- 3 *Gaceta Oficial*, N° 5.891 extraordinaria, 31 de julio de 2008.
- 4 Ibid.

PARTE II

CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

VINO VIEJO EN ODRES TODAVÍA MÁS VIEJOS: TENDENCIAS REGIONALES DEL CRIMEN ORGANIZADO EN LATINOAMÉRICA EN LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI Y MÁS ALLÁ

PABLO DREYFUS

INTRODUCCIÓN

Este trabajo es el resultado de una serie de seminarios sobre crimen organizado en Latinoamérica hechos por el Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert durante el año 2008 e inicios de 2009, y busca sistematizar, evaluar y sintetizar los hallazgos de reportes nacionales y sub-regionales preparados por consultores de dicho programa.¹ El objetivo de esa sistematización y análisis es presentar cuáles han sido las tendencias de actividades criminales organizadas en la región en la primera década del presente siglo, presentar posibles desarrollos futuros y proponer estrategias para el combate regional a esta amenaza. Para esto el trabajo se estructura en tres partes. La primera parte analiza cuáles son los problemas estructurales de los Estados-nación latinoamericanos que han actuado como factores determinantes para que el crimen organizado, en sus diversas facetas, se haya transformado en las últimas tres décadas en una amenaza a la integridad de la soberanía, las sociedades y las instituciones de los países latinoamericanos. Es decir, en un problema de seguridad pública, de seguridad regional y en algunos casos hasta de seguridad nacional. La segunda parte analiza la evolución de estas actividades criminales en dos niveles:

- Una clasificación de las actividades de crimen organizado.
- Las posibles formas de evolución de dichas actividades y el modo de acción de las organizaciones criminales en las próximas décadas de este siglo.

No es el objetivo de este trabajo presentar datos económicos concretos sobre el lucro generado por estas actividades ni sobre el valor de los flujos ilegales, pues esto ha sido realizado de la manera más exhaustiva posible en cada uno de los mapeos incluidos en esta publicación. El objetivo es identificar tendencias generales en los niveles mencionados arriba.

La tercera parte analiza cuáles instituciones regionales podrían jugar un papel relevante para que la cooperación entre los estados sea operacional en cuanto el combate al crimen organizado y para llevar a la práctica acuerdos internacionales ya existentes contra éste. Asimismo se buscará cuáles esfuerzos deben ser realizados a nivel nacional y subregional para reducir las vulnerabilidades propias de los países de la región y desarrollar así una política de contención que permita una disminución en los niveles de amenaza.

1. ESTADOS DÉBILES, AMENAZAS FUERTES: LATINOAMÉRICA Y SUS DILEMAS FRENTE AL CRIMEN ORGANIZADO

El crimen organizado puede ser definido como la asociación permanente de personas para la provisión de bienes o servicios ilegales (incluyendo las redes de protección y seguridad ilegal) o de bienes legales que han sido adquiridos a través de medios ilícitos como el robo y el fraude. Esta definición operativa, que es similar a la dada por la convención de la ONU contra el Crimen Transnacional Organizado (Convención de Palermo del año 2000) que es un marco legal para el combate internacional a delitos organizados. En documentos políticos consensuados de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y en resoluciones de Asamblea General de esa organización, desde 2003, pero con mayor énfasis desde mediados de la presente década, el crimen organizado comienza a ser definido como un problema de seguridad regional y de los Estados del hemisferio.² ¿Cómo es que se explica que un delito que persigue la generación de lucro a partir de la provisión de bienes y servicios ilícitos se convierte en Latinoamérica (mayoritariamente representada en la OEA) en un tema de seguridad regional?

Las organizaciones criminales se aprovechan de las vulnerabilidades socio-político-económicas de los Estados. Los vacíos legales, la falta de capacidad estatal, la corrupción, la existencia de un gran sector económico informal (y subterráneo) y de amplios sectores de la sociedad sin acceso a la economía formal, son brechas en la cohesión social y política que son ocupadas y luego magnificadas por el crimen organizado. Latinoamérica y el Caribe conforman una región de Estados débiles caracterizados por estas vulnerabilidades. En las últimas dos décadas el crimen organizado ha proliferado en la región al compás de crisis económicas causadas por el endeudamiento externo y el desmantelamiento de la capacidad estatal a través de la ejecución de planes de ajuste fiscal y privatización del sector público. De la mano de la globalización, el crimen organizado se ha transnacionalizado y estructurado en forma de redes de organizaciones y grupos no estatales que interactúan a través de las fronteras nacionales en distintas regiones del mundo.

Las actividades criminales se estructuraron sobre la base de la demanda de productos ilegales en las regiones más ricas del mundo (especialmente EE.UU.

y Europa occidental), como es el caso del tráfico de droga. También ocurrió como resultado de la falta de oportunidades económicas y la consecuente expulsión de mano de obra, como es el caso del tráfico de emigrantes ilegales y las redes de explotación sexual de mujeres y de menores. La gran informalidad de las economías latinoamericanas amparó al mismo tiempo la proliferación de la piratería musical, informática y la falsificación de productos textiles. Todos estos negocios ilegales precisan canales de legitimación de activos e instrumentos para defender los negocios de la competencia de otras organizaciones criminales y de la acción policial, por lo tanto, al amparo de controles ineficientes (o a veces inexistentes) ha proliferado el lavado de dinero y el comercio ilegal de armas de fuego.

Sin necesidad de datos estadísticos concretos, cualquier lector latinoamericano informado podrá reconocer en su país por lo menos uno de los indicadores de cada una de las variables que configuran el tipo ideal «estado débil» expuesto en la tabla 1. Los estados débiles son aquellos con poca capacidad de aplicación de políticas públicas, escasa cohesión sociopolítica, escaso desarrollo socioeconómico y centralidad territorial en el sentido de la presencia física e institucional del Estado en todo el territorio. Si el crimen organizado se ha transformado en una amenaza para los países de la región esto se debe no tanto a las características de las organizaciones criminales que operan estos negocios ilícitos, sino a la propia debilidad de los Estados latinoamericanos al querer evitar que sus instituciones sean amenazadas y hasta cooptadas por dichas organizaciones, esperando generar los recursos que permitan formar políticas que permitan establecer un estado de derecho efectivo.

El crimen organizado es considerado una amenaza nueva que ocupa un envase con rajaduras estructurales muy viejas: los Estados Nación latinoamericanos. El crimen organizado no dejará de ser una amenaza mientras el Estado no se organice y estructure mejor para contenerlo. Esto no significa simplemente ampliar la capacidad de coacción del Estado sino también utilizar recursos propios y de ayuda y cooperación internacional y regional para lograr un mejor desempeño en las variables mencionadas en la tabla 1.

Ahora bien, para entender al crimen organizado como amenaza debemos entender conceptualmente qué es lo que está siendo amenazado. Si para los paí-

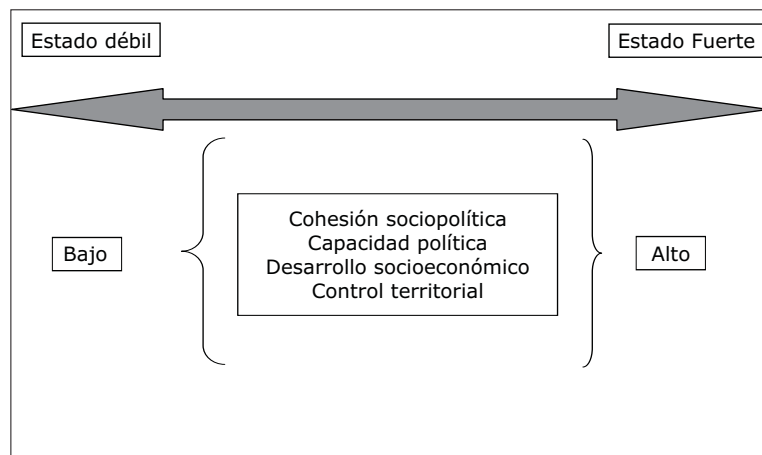
TABLA 1. TIPOS IDEALES: EL ESTADO DÉBIL Y EL ESTADO FUERTE

	Estado débil	Estado fuerte
Cohesión sociopolítica	Baja	Alta
	A. Frágil legitimidad política: • Construcción incompleta del Estado Nación. • Sociedades organizadas en redes ("Weblike societies"). • Lealtades fuertes hacia grupos comunitarios étnicos y/o religiosos. • Altos niveles de violencia política. • Grandes y recientes cambios en la estructura de las instituciones políticas. • Recurrente uso de la fuerza por parte del gobierno en asuntos de política interna. • Importante y recurrente rol de la «policía política» en la vida cotidiana de los habitantes. • Grandes conflictos políticos motivados por desacuerdos en torno a la ideología y sistema a utilizar para organizar el Estado. • Alto control gubernamental sobre los medios de comunicación. B. Sociedades fragmentadas: • Presencia de identidades nacionales competitivas entre sí dentro de un mismo Estado. • Coexistencia de varios grupos étnicos, religiosos y lingüísticos dentro de un mismo Estado. • Acentuada desigualdad e inequidad en la distribución de los ingresos.	A. Fuerte legitimidad política: • Proceso de formación del Estado Nación consolidado • Sociedad Piramidal (autoridad política central reconocida y respetada) • Lealtad hacia el Estado-Nación compartida por todos los ciudadanos. • Bajos niveles de violencia política. • Instituciones políticas estables a lo largo del tiempo. • Raro o inexistente uso de la fuerza por parte del gobierno en asuntos de política interna. • Raro o inexistente rol de «policías políticas» en la vida cotidiana de los habitantes. • Ausencia de polarización ideológica o de grandes conflictos políticos. • Ausencia de control gubernamental sobre los medios de comunicación. B. Sociedades Unificadas: • Identidad nacional coherente y ausencia de identidades nacionales enfrentadas dentro del mismo Estado. • Ausencia de substanciales diferencias étnicas, religiosas y lingüísticas. • Distribución equitativa del ingreso.
Capacidad política	Baja	Alta
	• Rigidez administrativa en el diseño y aplicación de políticas. • Agencias gubernamentales ineficientes. • Altos niveles de corrupción política.	• Flexibilidad en el diseño y aplicación de políticas públicas. • Agencias gubernamentales eficientes. • Bajos niveles de corrupción política
Desarrollo socioeconómico	Bajo	Alto
	• Bajos niveles de industrialización • Bajo nivel de ingresos per cápita • Bajos niveles de productividad y crecimiento • Falta de acceso a mercados • Dependencia del exterior para la regeneración de capital • Economía extremadamente dependiente de mercados externos	• Altos niveles de industrialización • Alto ingreso per cápita • Altos niveles de productividad • Acceso a mercados internacionales • Capacidad local para la reproducción de capital productivo y financiero • Importantes mercados domésticos • Distribución equitativa del ingreso
Control territorial	Bajo	Alto
	• Débil presencia del gobierno en zonas de frontera o áreas no cercanas a grandes ciudades. • Presencia de grupos armados no estatales con capacidad para desafiar al Estado.	• Fuerte presencia del gobierno en zonas de frontera o áreas no cercanas a las grandes ciudades • Ausencia de grupos armados no estatales con capacidad para desafiar al Estado.

Tipología originalmente desarrollada en: Dreyfus, Pablo G., "Border Spillover: Drug Trafficking and National Security in South America", Tesis de Doctorado, Ginebra, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, Universidad de Ginebra, 2002.

Fuente: www.unige.ch/cyberdocuments/theses2002/DreyfusP/these.html.

DIAGRAMA 1

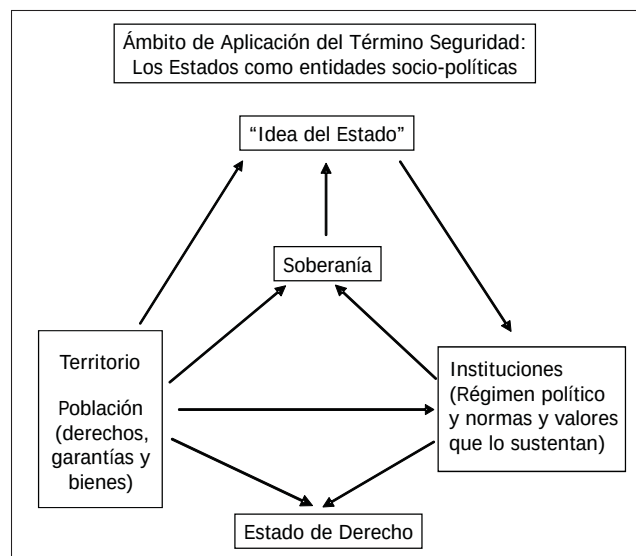


Fuente: Elaborado por el autor.

ses del llamado «primer mundo» el crimen organizado es, con mayor o menor gravedad, un problema de naturaleza policial, para Latinoamérica este tipo de actividades criminales se ha convertido en todos los casos en un problema prioritario de la agenda de seguridad pública y en algunos casos, como el de México y Colombia, en un claro problema de seguridad nacional. Seguridad en el contexto de este trabajo se refiere a la ausencia de amenazas (daño o posibilidad de daño) a la integridad del Estado Nación, una entidad sociopolítica soberana compleja

formada por su población, territorio e instituciones. En el caso de Latinoamérica, desde hace dos décadas, el régimen democrático y la vigencia del Estado de Derecho son considerados en la gran mayoría de sus países como valores fundamentales y como factores necesarios para la garantía de los derechos y de los ciudadanos. Cuando estos están amenazados estamos frente a un problema de seguridad pública. Cuando todos los elementos constitutivos del Estado están amenazados entonces nos encontramos frente a un problema de seguridad nacional.

DIAGRAMA 1



Fuente: Elaborado por el autor.

Por el hecho de que el problema es común y compartido por Estados de características similares es posible afirmar también que el crimen organizado constituye un problema de seguridad regional.

2. TENDENCIAS DEL CRIMEN ORGANIZADO EN LATINOAMÉRICA

2.1. UNA INTERDEPENDENCIA MÁS QUE COMPLEJA

Hacia finales de los años setenta, cuando todavía no se hablaba de globalización como concepto «agarratodo» (*catch-all word*), Robert Keohane y Joseph Nye pensaron en un modelo teórico que pudiera explicar la creciente complejidad de las relaciones internacionales en un mundo en el que la variable del poder militar y las alianzas comenzaban a perder poder explicativo. El eje estructural del modelo teórico planteado por Keohane y Nye fue la interdependencia, definida como situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes naciones. Hay interdependencia cuando existen «efectos de costo recíproco» (no necesariamente simétricos) en los intercambios. Ambos autores proponían una matriz de interdependencia compleja para explicar un mundo crecientemente afectado por grandes flujos de dinero, bienes, personas e información a través de las fronteras nacionales (Keohane y Nye, 1988:22 y 23), caracterizado por (*op. cit.*: 41):

- Canales múltiples que conectan a las sociedades a través de tanto nexos informales entre élites gubernamentales como acuerdos formales entre agencias de servicio exterior, nexos informales entre élites no gubernamentales y organizaciones transnacionales. En este mundo los Estados ya no son las únicas unidades notables y comienzan a cobrar relevancia las acciones entre actores no estatales a través de las fronteras nacionales.
- La agenda de las relaciones interestatales consiste en múltiples temas que no están colocados en una jerarquía sólida. La seguridad militar no domina consistentemente la agenda, muchos temas surgen de lo que se acostumbraba considerar como política interna, con lo que la diferenciación entre temas internos y externos se torna borrosa.
- El uso de la fuerza militar pierde relevancia como factor determinante de las relaciones internacionales.

Ciertamente el crimen organizado se manifiesta, desde la ilegalidad, como un fenómeno de interdependencia compleja, que de forma no militar moldea la agenda de seguridad de Latinoamérica y también las relaciones internacionales entre países y la interlocución de la región con EE.UU., Europa y, como veremos más adelante, crecientemente con África Occidental. El crimen organizado ha cobrado en los últimos veinte años una dimensión fuertemente transnacional. Actores ilegales se articulan en red a través de las fronteras para proveer bienes y servicios ilícitos o para proveer protección a redes de comercio ilegal. Existen, claro, actividades criminales locales con una fuerte connotación y estructura concretas, como por ejemplo la llamada «industria del secuestro extorsivo» de personas. Sin embargo, en cuanto existan malos controles, corrupción, falta de armonización legal y hasta diferencias en las tasas de impuestos, incluso las actividades supuestamente «locales» deberán nutrirse en mercados transnacionales de bienes que sean más regulados o difíciles de conseguir en los países en los que operan. Por ejemplo, una banda de secuestradores extorsivos que opera en Argentina tal vez tenga que articularse con redes criminales en Paraguay, en el sudeste de Asia o en Miami para conseguir equipos de interceptación de comunicaciones, telecomunicaciones o inclusive armas que tal vez sea extremadamente difícil conseguir en su país de origen, ya sea por precio, regulaciones o escasez del producto. Este factor de «oportunidad» debe tenerse en cuenta sobre todo en estos momentos de crisis financiera global. El hecho de que el comercio global formal se retraiga, no necesariamente quiere decir que el ilegal siga el mismo curso. En los años treinta, en plena recesión mundial y retracción del comercio internacional, el tráfico de morfina y heroína prosperaba entre el lejano oriente y EE.UU. y Europa, y Al Capone contrabandeaba whisky desde Canadá hacia EE.UU.⁴

Esta sección analiza las tendencias del crimen organizado desde tres ángulos:

1. Una clasificación de actividades criminales organizadas en la región.
2. El tipo de interacción de los grupos criminales con los Estados.
3. Las posibles formas de evolución de dichas actividades y del modo de acción de las organizaciones criminales en las próximas décadas de este siglo.

Como ya se ha dicho aquí, el crimen organizado supone ante todo una actividad económica ilegal. Puesto que la característica determinante del crimen organizado es la asociación permanente de personas para generar lucro de manera ilícita, al igual que en el sector legal los operadores del crimen organizado se articulan en «firmas» que operan con contrapartes del mismo o diferentes sectores. En sus diversas formas, el crimen organizado constituye una industria, pues dichas firmas constituyen un conjunto que produce productos idénticos o similares. Las diversas actividades criminales identificadas en los mapeos producidos para el PCSR-FES, sin embargo, se articulan y agrupan en industrias criminales con características muy diferentes. Para los efectos de este trabajo y con un criterio «prestado» de la economía, estas actividades han sido agrupadas en los siguientes tipos:

- *Industrias ilegales de transformación.* Este tipo de actividades criminales organizadas implican un proceso de producción y transformación de materia prima o de añadidura de valor agregado a otros productos ya industrializados. Estas industrias implican la contratación de mano de obra en los distintos estadios de transformación del producto y de redes de acopio, transporte y distribución mayorista y minorista. Cada una de esas actividades precisa de cuadros gerenciales y de redes de protección armada y legal. Representantes típicas de estas actividades son por ejemplo actividades agro-industriales ilegales como el tráfico de cocaína y heroína, y actividades industriales ilegales como la producción de meta-anfetaminas (*speed*, éxtasis, etc.), la producción ilegal y falsificación de cigarrillos, ropa, calzado, grabaciones (CDs de música) y piratería informática (programas copiados o falsificados).
- *Industrias agro-exportadoras ilegales.* Como por ejemplo el cultivo, cosecha y distribución de marihuana. En este caso no hay procesamiento de la materia prima, la cual es secada, picada y prensada para luego ser distribuida. Este tipo de actividades también incorpora mano de obra para la producción de la materia prima y redes de acopio, transporte y distribución mayorista y minorista. Las redes de transporte y distribución pueden, en algunos casos, coincidir con las de otras drogas industrializadas (cocaína, heroína y meta-anfetaminas).
- *Industrias ilegales depredadoras o extractivas.* Estas actividades criminales organizadas se refieren al robo y tráfico de flora (maderas preciosas) y fauna silvestre, minerales (oro y piedras preciosas), fósiles prehistóricos, obras de arte y objetos arqueológicos. Todas estas actividades se refieren a la organización por grupos criminales del saqueo y la depredación del patrimonio cultural o ecológico de un país. Sin embargo, el robo organizado de automotores, su desarme y venta de piezas también pueden considerarse como una actividad depredadora.
- *Industria del fraude y la extorsión.* Como por ejemplo la práctica sistemática y organizada del robo de datos informáticos, el fraude financiero y el robo de identidad. También son consideradas en este grupo las actividades de secuestro de personas o la destrucción, bajo amenaza, de instalaciones de infraestructura industrial. De igual manera las redes de extorsión al comercio, siempre y cuando su fin sea la generación de lucro y siempre y cuando sea llevada a cabo por una organización criminal, no de manera puntual y aislada sino como actividad económica ilícita y de manera sistemática.
- *Industria de la protección ilegal.* Estas actividades incluyen los servicios ilegales de protección o de uso ilegal de la fuerza, como por ejemplo los grupos de sicarios, «grupos de exterminio», organizaciones paramilitares sin orientación política y las redes de distribución de armas de fuego y munición.
- *Nuevas formas de esclavitud y explotación, y comercio de seres humanos.* Como por ejemplo el tráfico ilegal de emigrantes, el tráfico de personas con fines de explotación laboral y/o sexual, el trabajo esclavo y el tráfico de órganos.

Todas estas actividades requieren la legitimación de los lucros a través de mecanismos, también ilegales o resultantes de vacíos legales, de lavado de dinero. Esto es, de inserción en el sistema financiero y económico formal de los lucros generados por el crimen organizado.

Es muy importante resaltar que en esta sección están siendo analizadas las tendencias de estas actividades en cuanto formas de crimen organizado y no de los delitos en sí. Por esto es relevante diferenciar entre las figuras penales y el hecho de que esos delitos sean o no realizados organizadamente por grupos

estructurados de forma permanente para generar lucro. Por ejemplo, según la legislación brasileña, una persona, digamos un granjero o un propietario, que cruza hacia un país limítrofe para comprar cajas de munición para su revólver o su escopeta porque es más fácil o más barato allí, al volver a Brasil sin declarar esa compra o sin autorización para importar está incurriendo en el delito de tráfico internacional de armas, sin embargo, esa persona no pertenece a una organización criminal. Del mismo modo que los vendedores ambulantes que venden por cuenta propia CD pirateados o ropa falsificada en los puestos callejeros de los mercados informales de las grandes ciudades latinoamericanas, forman parte de la cadena de distribución de la piratería informática y textil, sin necesariamente formar parte de las organizaciones criminales que procesan los productos y organizan su transporte y distribución mayorista. Un adolescente *hacker* que roba datos privados para hacer dinero extra o para divertirse está incurriendo en fraude financiero o robo de información, pero si no ha sido contratado por una organización criminal, no forma parte de un esquema de crimen organizado.}

2.2 UN ANÁLISIS DE TENDENCIAS REGIONALES⁵

De todas las actividades de crimen organizado analizadas en los mapeos, el tráfico de drogas y principalmente la industria de la cocaína es fundamental para entender e identificar tendencias en la región. No sólo esta actividad ha sido identificada como la que genera mayores ganancias, sino que debido a su articulación a nivel regional muestra de qué manera una actividad criminal explota la debilidad del Estado latinoamericano y puede adaptarse a la represión policial mediante la articulación de nuevas alianzas y rutas de tráfico.

El tráfico de cocaína se estructura en los años ochenta como una industria claramente vertical y dominada por un oligopolio de holdings de firmas (los llamados carteles) con base en las ciudades colombianas de Cali y Medellín. Colombia cumplía hasta los años noventa un claro rol en el proceso de destilado final de la pasta base y de la coca llegadas de Bolivia y Perú, donde una masa de campesinos cosechaba la materia prima y un conglomerado de organizaciones subordinadas la procesaba y exportaba prima o pre-procesada. El mercado principal era EE.UU. Las estrategias de represión militarizada impulsadas por dicho país en sus versiones de interdicción

y erradicación, así como el desafío abierto hacia las instituciones colombianas por parte de los carteles y la consecuente represión, provocaron varios efectos entre los años ochenta y final de los años noventa, que continúan en la presente década:

- Una diversificación de las rutas, desde el Caribe occidental hacia, en un primer momento, Centroamérica y México (con la consecuente entrada en el mercado de la costa oeste de EE.UU.), luego hacia el Caribe oriental (pequeñas Antillas) y Venezuela.
- Una diversificación de los métodos de tráfico. De la preferencia por vuelos ilegales, los métodos se diversifican hacia el uso de cargamentos terrestres vía México, el ocultamiento de grandes cargamentos en furgones con otras mercaderías y la diversificación de rutas marítimas incluyendo lanchas rápidas a partir de zonas de lanzamiento en aguas territoriales de islas del Caribe cercanas a la Florida (incluyendo Cuba) y el uso de mini-submarinos a partir de puertos del pacífico colombiano para llegar a California.
- La gran represión en Colombia produce el debilitamiento y desmantelamiento de los carteles de Cali y Medellín. Hacia final de los noventa se produce la fragmentación de los mismos en organizaciones más pequeñas aunque más discretas y eficientes en el transporte y lavado de activos. Se produce la gradual entrada de las organizaciones paramilitares y de las FARC, ambas fortalecidas por el vacío de poder de fuego dejado por los grandes carteles en el negocio del tráfico de cocaína. La dependencia cada vez mayor de los carteles colombianos en los carteles mexicanos llevó a que estos últimos, aprovechando el debilitamiento de los de Cali y Medellín, y la fragmentación del oligopolio colombiano, eventualmente tomaran el control de las redes de distribución en EE.UU., favorecido esto por la gran diáspora mexicana en ese país. También entraron en contacto directo con proveedores en Colombia, y Perú, una tendencia que continúa hoy.
- Las campañas de erradicación de la coca en Perú y Bolivia, y también el férreo control aéreo para la intercepción de vuelos por la Fuerza Aérea peruana con pasta base desde Perú, llevó a que en los años noventa proliferaran las plantaciones de coca en las áreas selváticas del sudeste

colombiano, controladas por las FARC, situación que continúa en la presente década.

La aparición de nuevos mercados también determinó la articulación de nuevas redes de tráfico y de nuevas rutas. Hacia finales de la década del ochenta, cuando comenzó a saturarse el mercado de cocaína en los EE.UU., los carteles colombianos comenzaron a expandir sus operaciones hacia Europa Occidental como un mercado secundario donde había una demanda creciente. Este mercado se expande aún más con la caída de la cortina de hierro en los años noventa. Con la fragmentación del oligopolio en Colombia, las organizaciones de tráfico con base en Perú y Bolivia comienzan a producir cocaína para exportación principalmente hacia el mercado Europeo. Esto resulta en un tránsito creciente a través de territorio venezolano, brasileño y argentino.

En la presente década la tendencia detectada en los mapeos es hacia una mayor fragmentación del tráfico de drogas en Colombia. Se ha detectado que, como resultado de la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), los ex paramilitares que no son eficazmente absorbidos en el mercado formal de trabajo se organizan en grupos con control armado y territorial que usan su *know-how* para involucrarse en el narcotráfico internacional. En algunos casos, paradójicamente, en alianza con las FARC, para el transporte de drogas producidas en áreas controladas por este grupo armado.

La articulación de diferentes regiones de Latinoamérica a la industria de la cocaína tuvo un impacto en la organización de redes locales de distribución y en la conformación o mutación de grupos locales de crimen organizado. Esto es evidente en el caso mexicano, donde organizaciones pre-existentes que se dedicaban en las décadas del setenta y ochenta al tráfico de heroína de baja calidad y marihuana, pasan a controlar las rutas y redes de distribución hacia y en EE.UU. en los noventa, mercado que está consolidado en la presente década y que por patrones de consumo en el país del norte ha llevado a estas organizaciones a incursionar en la producción y tráfico de meta-anfetaminas. En Centroamérica, el Caribe, Brasil y el Cono Sur la cantidad cada vez mayor de droga que atraviesa sus territorios ha generado una caída en los precios y, consecuentemente, un aumento del consumo en estos países y la conformación de redes de distribución locales. De los mapeos resulta

claro que en Centroamérica, el Caribe y Brasil grupos ilegales que ya tenían control territorial armado en zonas urbanas son los que pasan a controlar las redes de distribución locales, principalmente en los grandes centros urbanos. Este es el caso de las pandillas en el Caribe, de las maras en centroamericanas y de los «comandos» de la droga en las grandes ciudades de Brasil (principalmente Rio de Janeiro y São Paulo). La actividad de dichas organizaciones es principalmente local y urbana, con ramificaciones hacia las fronteras. Las rutas hacia los mercados principales en EE.UU. y Europa siguen siendo controladas por grupos criminales con base en los países andinos o en México. Sin embargo no debe ser descartado que, por ejemplo, ante la creciente fragmentación de las organizaciones criminales en Colombia (en Bolivia y en Perú el negocio siempre fue controlado por varias «familias» o «firmas») en los próximos años grupos como las maras y los comandos establezcan, aprovechando los flujos migratorios, redes de distribución de cocaína en Europa, principalmente en los países con mayor afinidad cultural, Portugal en el caso de los grupos brasileños y España en el caso de las maras.

La característica principal de esta distribución local es la violencia. La falta de presencia del Estado en las áreas urbanas más pobres, las grandes ganancias generadas por la venta de cocaína y la disponibilidad de armamentos conducen a un ciclo de competencia armada que resulta en altas tasas de homicidios en hombres jóvenes.

Según un estudio comparativo realizado por dos ONG brasileñas en 2008, en Latinoamérica la probabilidad de que un joven sea asesinado es treinta veces mayor a esta posibilidad en Europa. Las tasas de homicidios son el doble de las de África, cuatro veces mayores que las de Norteamérica y quince veces superiores a las de Asia. El factor explicativo más importante que influye en estas altas de muertes violentas es la desigualdad en la distribución de la renta. El tráfico de drogas y los problemas de violencia juvenil relacionados con pandillas fueron directamente asociados a la alta mortalidad por arma de fuego (Waiselfiz, 2008).

De la misma forma que durante 45 años el enfrentamiento este-oeste opacó otros problemas de seguridad que pasaron a ser relevantes o visibles con el fin de la Guerra Fría, durante los años ochenta y noventa, e inicios de la actual década, la industria de la cocaína parece haber opacado a otros problemas

regionales de crimen organizado. Esto es comprensible, por un lado, dada la gran concentración de poder económico, control de rutas de tráfico y capacidad de corrupción con las que contaban los carteles de Cali y Medellín, y por otro lado, debido a una agenda internacional dominada por la presión diplomática y económica de los EE.UU. sobre Latinoamérica por una mayor cooperación en el modelo de guerra a las drogas. De hecho, si son analizadas las actividades de la OEA referidas a temas de seguridad regional, el foco eran las estrategias regionales de combate al tráfico de drogas y a sus delitos conexos o relacionados: el tráfico de armas, el tráfico de precursores y esenciales químicos y el lavado de dinero.⁶ Con la fragmentación de la industria de la cocaína, aunque el tráfico de drogas no ha perdido su relevancia, comienzan a quedar evidentes otras actividades del crimen organizado. Esto no quiere decir que no existieran, sino que comienzan a recibir atención tanto por parte de los tomadores de decisión como por parte del mundo académico. Por ejemplo, bajo la denominación de «delincuencia organizada transnacional», las primeras iniciativas para tratar el tema del crimen organizado como problema de seguridad en la OEA datan de 2005. Este no es un detalle menor puesto que en esta organización está representada toda la región (menos Cuba) y la potencia extra regional con mayor influencia política y económica (EE.UU.).

De los mapeos presentados en el marco del Programa de Seguridad Regional de la FES, existen dos actividades criminales organizadas que presentan suficiente información sobre flujos, rutas y actores y articulaciones transnacionales como para poder hacer un análisis de tendencias regionales: el tráfico de armas de fuego y municiones, y el tráfico ilegal de emigrantes y la trata de personas.

En el caso del tráfico de armas, todos los mapeos apuntan a este tipo de actividad como simbiótica del tráfico de drogas. De hecho la producción y distribución de drogas ilegales, sobre todo en mercados no monopólicos, requiere cierto grado de control territorial y de capacidad de defensa (o ataque) frente a competidores y frente al Estado. La tendencia general en la región es que los mismos actores involucrados en el tráfico de drogas organicen el tráfico y comercio ilegal de armas y municiones. Estos son grupos criminales directa o indirectamente ligados al tráfico de drogas que organizan el abastecimiento de armas sin necesidad de recurrir a organizaciones intermedias.

En el Caribe y México, EE.UU. aparece como el mercado principal de abastecimiento. Esto no está relacionado con grandes cargamentos ilegales de armas provenientes de ese país, sino con la gran facilidad que existe para comprar armas y municiones de alto calibre y poder de fuego en muchos de los estados norteamericanos, principalmente aquellos cercanos al Caribe (Florida) y los estados localizados en la frontera mexicana-norteamericana. La tendencia es hacia la disminución del riesgo de incautación mediante el «tráfico hormiga» de pequeñas cantidades de armas, muchas veces desarmadas en varias piezas, en varios viajes. En México existe el mismo tipo de tráfico en la frontera sur y es conformado por armas remanentes de los conflictos internos de las dos décadas pasadas y por armas importadas por Guatemala desde Europa e Israel y luego trianguladas. En el caso específico de México los traficantes de drogas delegan la compra de armas en grupos de protección, formados por ex policías y ex militares.

El tráfico hormiga también es la tendencia identificada en el resto de la región. En el caso de Colombia, por ejemplo, ya no se detectan como en los años noventa grandes cargamentos de fusiles destinados a alimentar el conflicto armado. En Sudamérica existe una gran oferta ilegal de armas producidas en la región ya que existen grandes y medianos productores de armamento y munición, como por ejemplo Brasil y Argentina. En esta sub-región claramente existe un mercado «gris» para armas cortas (revólveres y pistolas). Los vacíos legales, las fallas en los controles (provocados principalmente por corrupción administrativa) en los países son aprovechadas por los traficantes de drogas ilegales para enviar a comprar armas y munición en naciones con menores controles. Aunque con mayor vigilancia y dificultad para la compra, Paraguay sigue siendo identificado como un «país bisagra» para la importación legal de armas y su triangulación ilegal hacia otros países de la región, principalmente Colombia, Brasil y Argentina.

Otro mercado de abastecimiento de este tipo de armas es el robo a individuos e instituciones privadas o del estado. El desvío de armamento oficial por casos de corrupción también es común a toda la región, sobre todo cuando se trata de armamento automático que con pocas excepciones no está disponible en el comercio civil. Por los motivos mencionados arriba, EE.UU. aparece como una de las principales fuentes de armas de asalto (fusiles principalmente). Paradójicamente, EE.UU., uno de los mayores impulsores del combate al tráfico de drogas en Latinoamérica, es

uno de los mayores proveedores de las armas utilizadas por los traficantes latinoamericanos de drogas. Este tráfico de tiene que ver a su vez con una gran liberalidad y facilidad con dicha compra en EE.UU. Esta es eminentemente una vulnerabilidad doméstica con serias interdependencias para Latinoamérica. En Centroamérica existe todavía un gran circulante ilegal de armas excedentes de los conflictos internos de décadas pasadas.

En referencia al tráfico de personas y al tráfico ilegal de emigrantes existen en todos los países y regiones mapeados dos variantes principales y dos tendencias principales. Ambas están relacionadas con tres vulnerabilidades de la región:

1. La desigualdad y falta de oportunidades para los estratos más pobres de la sociedad.
2. La corrupción administrativa, falta de controles y legislaciones adecuadas.
3. La gran informalidad de las economías latinoamericanas.

Claramente, en todas las regiones mapeadas existen organizaciones dedicadas al tráfico de emigrantes ilegales hacia zonas de mayores posibilidades económicas. Estos emigrantes son luego explotados en condiciones de informalidad e inadecuadas para el trabajo. Lo importante es que el tráfico de emigrantes se da principalmente a nivel sub-regional o hacia zonas inmediatamente vecinas.

En el caso de México el flujo es claro: EE.UU. En el caso de Centroamérica y el Caribe se da entre países de la región para actividades agrícolas y hacia EE.UU. En el caso de Brasil y el Cono Sur los flujos se dan de los países más pobres hacia los países más ricos. La tendencia en el Cono Sur es una migración ilegal cada vez mayor hacia mercados informales de trabajo en Brasil, el polo económico para los países del Cono Sur.

En el caso de la trata de personas para fines de explotación sexual existen flujos claramente intra-regionales, principalmente desde el Caribe hacia el Cono Sur. Sin embargo, el mercado principal para las mujeres y adolescentes que son reclutados y luego explotados en circuitos de prostitución, ha sido identificado en Europa. Dicha tendencia es una articulación cada vez mayor de grupos locales con grupos criminales de Europa occidental, Oriental y Rusia, y la operación directa de estos grupos en Latinoamérica. Estas actividades son discretas, sin

uso de violencia armada (aunque sí de violencia física y moral contra las víctimas del negocio) y apelan principalmente a la corrupción y a los malos controles para expandirse.

2.3. CONCLUSIONES PARCIALES⁷

Tanto la violencia del tráfico de drogas como la expansión del tráfico de personas y emigrantes son indicadores de serios problemas de falta cohesión social con los que deben lidiar las democracias latinoamericanas. Sin políticas de inclusión social de jóvenes, por más que mejore la eficiencia de las prácticas de represión policial, difícilmente el crimen organizado será contenido en Latinoamérica. La prueba fehaciente de esto es la resiliencia y adaptabilidad de dos décadas de guerra a las drogas, durante las cuales, como la mítica hidra, el desmantelamiento de los grandes carteles ha resultado en una multiplicación de actores más «ágiles» y en la proliferación y autonomía de actores locales.

Es posible afirmar que para los delitos analizados en las secciones anteriores ya no existen países productores, de tránsito o de consumo, o rutas preferenciales de comercio. Con la excepción específica de la producción de coca, que por razones climáticas, topográficas y culturales está centrada en los países andinos, todos los países latinoamericanos son hoy simultáneamente países de tránsito, producción y consumo de bienes ilegales y sus sectores más pobres están sujetos a la posibilidad de ser víctimas de redes de tráfico de personas.

Una conclusión arriesgada, por lo prematura, es que habituados a operar en Estados débiles, los grupos criminales de los países originalmente periféricos al núcleo andino del tráfico de drogas, Brasil por ejemplo, comiencen a tomar iniciativas no sólo en éste, sino también en el de armas, municiones y personas hacia África Occidental (como ya es posible percibir por ejemplo en el caso de Guinea Bissau). Con el agravamiento de la crisis mundial económica, si se deterioran las condiciones de vida en los grandes centros europeos, es posible pensar que, disimulados en las diásporas de emigrantes (legales e ilegales), grupos criminales basados en Latinoamérica expandan sus operaciones de tráfico de drogas y personas sin necesidad de cooperar con sus contrapartes europeas. En este sentido, Europa debe tomar nota de la necesidad de mejor y mayor integración al sistema formal de los emigrantes. La

informalidad es la madre de la ilegalidad, sobre todo en tiempos de crisis.

Respecto a EE.UU. todo indica que el dominio de los carteles mexicanos y otras organizaciones sobre las rutas y redes de distribución hacia ese mercado ha llegado para quedarse en esta década. La agenda del crimen organizado será para EE.UU. básicamente una agenda bilateral con México. Paradójicamente, con la mayor democratización del sistema político iniciada en México, las organizaciones criminales han revertido de una relación simbiótica y relativamente pacífica que existía en épocas del PRI, y en la que las actividades criminales eran utilizadas y toleradas por el partido hegemónico, a un estado predatorio en el que no existe un nexo político-criminal fuerte de control y los carteles luchan violentamente entre sí y contra el Estado para consolidar sus áreas de acopio, transporte y redes de distribución.⁸ México debe mejorar la calidad de sus instituciones democráticas para contener al crimen organizado y evitar revertir a la simbiosis anterior.

En el resto de los países latinoamericanos el riesgo es que de un estado predatorio las organizaciones criminales consigan parasitar al Estado. Así podrían desarrollar una interacción de corrupción que les permitiría establecer una base territorial de poder en la que le serían funcionales al poder político. Este ya parece ser el caso en Guatemala, Colombia y Brasil, por lo menos a nivel local, y fue el caso de Perú en los años noventa. Especial atención debe darse al caso de Haití, un país en el que la comunidad internacional está ayudando a construir instituciones de gobierno.⁹

3. A MODO DE CONCLUSIÓN: ¿QUÉ HACER?

El crimen organizado no es un problema nuevo. Está allí en forma transnacional y afectando de manera interdependiente a toda nuestra región desde los años ochenta. Si el problema no es nuevo ha evolucionado y mutado. La fragmentación del control de la industria de la cocaína ha dejado más visible y tal vez más activas otras formas de crimen organizado. Lo cierto es que es un problema que ya comienza a añejar en envases viejos y resquebrajados: los Estados Nación latinoamericanos. Para reducir su impacto en la región es necesario reducir también la vulnerabilidad de nuestros países. El crimen organizado no es una cuestión sólo policial; amenaza cuando los niveles de corrupción y violencia que despliega pueden poner en peligro nuestra población y nuestras institucio-

nes. Un Estado débil es claramente más vulnerable. ¿Cómo se fortalece al estado? Hay diversas formas entre las que se aconseja:

- Reformas administrativas y de cultura organizacional que permitan un personal estatal (no sólo en la policía sino también en todos los órganos de control) menos corrupto y más eficiente.
- Llevar al Estado donde el Estado no está: esto es favorecer prácticas de saturación policial seguidas de programas de policía comunitaria y proyectos de construcción de capital social en áreas urbanas y rurales que están hoy bajo dominio armado de actores ilegales.
- Políticas nacionales de generación de alternativas laborales para jóvenes.
- Políticas de prevención y educación contra el consumo de drogas.
- Legislación adecuada que defina al crimen organizado y otorgue herramientas legales de represión.
- Reforma y modernización del sistema judicial.
- Legislaciones adecuadas contra el lavado de dinero.
- Incorporación del sistema informal a la economía formal.

El tomar al crimen organizado como un problema policial en sociedades con serios problemas de cohesión social, lleva a que simplemente se adapte mejor a la represión aprovechando las brechas y vulnerabilidades sociales y políticas de nuestros países. Claro, como frente a todo delito, la policía y la aplicación de la ley es necesaria. Pero aunque pueda ser muy eficiente frente a delitos organizados con una dinámica local (secuestro, robo y desarme de automóviles, juego clandestino), una buena policía y un buen sistema de justicia de poco o nada servirán frente a delitos transnacionales. Los gobiernos latinoamericanos deben abandonar la tradición jurídica de ratificar convenciones sin pensar en cómo serán ejecutadas en la práctica en sus países, y todavía más importante en cooperación con sus vecinos. El nivel de ratificación de las convenciones que se refieren al combate del crimen organizado es importante entre los países de la región (ver tablas anexas)¹⁰. Sin embargo, desde inicios de los años noventa cuando la primera de ellas entró en vigor (Convención de Viena contra el Tráfico Ilícito de Drogas), las cosas han cambiado para peor.

Frente a este tipo de delitos la cooperación debe estar basada en prácticas y legislaciones compatibles, y en la generación de confianza entre organismos policiales y judiciales. No es necesario mirar muy lejos para encontrar ejemplos de instituciones que contribuyen a crear inter-operatividad y confianza. En el Mercosur, por ejemplo, existen reuniones periódicas de Ministros de Interior y Justicia desde finales de los años noventa. También desde el año 2001 existe un grupo de trabajo sub-regional sobre armas de fuego, con delegaciones multisectoriales, que se reúne a cada seis meses y en el cual las delegaciones de cada país intercambian informaciones.

Existen ejemplos recientes de creación de instituciones que podrían cumplir esas funciones a nivel latinoamericano, por ejemplo, el 14 de noviembre de 2007 fue aprobado por 18 países latinoamericanos el estatuto de la Comunidad de Policías de América Latina (Ameripol), que tiene como objetivo ser un instrumento efectivo, práctico y permanente de cooperación en materia técnico científica, inteligencia e investigación para el fortalecimiento, capacitación doctrina y filosofías policiales, y la prevención y neutralización del delito transnacional organizado. Es financiada por los gobiernos de los Estados miembro y organizaciones regionales e internacionales.¹¹ También, por primera vez en la historia de la OEA, se realizó en octubre de 2008 una reunión de los Ministros encargados de la Seguridad Pública de los países del hemisferio, que será la primera de la que se espera sea un mecanismo regular.

Pare ser funcionales, las instituciones, además de tener sedes, estatutos, miembros y financiamiento, deben plasmarse en prácticas regulares y efectivas. Tanto la Ameripol como las reuniones de Ministros de Seguridad Pública de la OEA parecen ser los brazos político y operacional idóneos para la puesta en práctica de todas las convenciones que han sido firmadas y ratificadas por nuestros países. Cierro este trabajo con la esperanza de que la una y la otra no acaben siendo simplemente links en internet y declaraciones vacías y, de lo contrario, sí se conviertan en instrumentos de cooperación efectiva.

BIBLIOGRAFÍA

Alphonse. *Scarface. Capone & The St. Valentine's Day Massacre: Booze, Bribery, and Bloody Thursday in Chicago* 1929. Mimeo: <http://filebox.vt.edu/users/kamcnama/Karen%27s%20Site/A1%20Capone.pdf>.

- Bobeia, Lilian (2009). "Criminalidad Organizada: Los Piratas Modernos del Caribe", *Anuario sobre la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe* 2008. Fundación Friedrich Ebert, CEREC.
- Chabat, Jorge y Sanchez, Georgina (2009). "El crimen organizado en América Latina y el Caribe: Mapeo del Caso de México", *Anuario sobre la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe* 200. Fundación Friedrich Ebert, CEREC.
- Derghougassian, Khatchik y Varone, Paula (2009). "El Crimen Organizado En El Cono Sur Un Mapeo de Los Flujos De Las Transacciones Ilícitas En Argentina, Uruguay Paraguay y Chile", *Anuario sobre la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe* 2008. Fundación Friedrich Ebert, CEREC.
- Dreyfus, Pablo (2009). "Mapeo del Crimen Organizado en América Latina y el Caribe: Brasil", *Anuario sobre la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe* 2008. Fundación Friedrich Ebert, CEREC.
- . "El lado oscuro de la globalización: pasado, presente y futuro del tráfico de drogas en América Latina", *SER* 2000 N° 11, Buenos Aires, mayo de 1999.
- . (2009). "Do Estado de Medo ao Estado de Direito: Problemas e Soluções do Crime Organizado e Controle Territorial Armado no Rio de Janeiro". *Policy Paper* N° 25. Bogotá, Fundación Friedrich Ebert, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, http://www.seguridadregional-fes.org/upload/4653_g.pdf.
- . (2002). "Border Spillover: Drug Trafficking and National Security in South America". Tesis de Doctorado, Ginebra, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, Universidad de Ginebra, www.unige.ch/cyberdocuments/theses2002/DreyfusP/these.html.
- Granada, Camilo (2002). "La OEA y el crimen transnacional organizado", en Berdal, Mats y Serrano, Mónica, *Crimen Transnacional Organizado y Seguridad Internacional: Cambio y Continuidad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Hallowell, Gerald. "Prohibition", *The Canadian Encyclopedia*, <http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=A1SEC826728>.
- Hernández Milian, Jairo (2009). "El crimen organizado en América Latina y El Caribe: mapeo del caso centroamericano". *Anuario sobre la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe* 2008, Fundación Friedrich Ebert, CEREC.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph (1988). «Poder e Interdependencia: La Política Mundial en transición». Grupo Editor Latinoamericano (GEL), Buenos Aires.
- Koutouzis, Michel (1996) (coordinador). *Atlas Mondial des Drogues*. Paris, Presses Universitaires de France.
- Lupsha, Peter (1996). "Transnational Organized Crime versus the Nation-State". *Transnational Organized Crime* N°1.
- Pimentel, Stanley. "The Nexus of Organized Crime and Politics: Mexico". National Strategy Information Center, Confronting the Security Challenge of the Political-Criminal Nexus, Research Colloquium, Georgetown, 30 y 31 de octubre de 1997.
- Shultze-Kraft, Markus (2009). "Mapeo del Crimen Organizado en Colombia y la Región Andina", *Anuario sobre la Seguri-*

- dad Regional en América Latina y el Caribe 2008*, Fundación Friedrich Ebert, CEREC.
- Stares, Paul (1996). *Global Habit: The Drug Problem in a Borderless World*. Washington D.C., Brookings Institution Press.
- Waiselfiz, Julio Jacobo (2008). "Mapa da Violência: Os Jovens da América Latina 2008". Rede de Informação Tecnológica Latino-Americana (Ritla), Instituto Sangari y Ministerio de Justicia de Brasil, Brasília.
- Waldmann, Peter (2006). *El Estado anómico: Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*. Madrid, Iberoamericana/Vervuert.
- Washington Office for Latin América (Wola) (2007). *El Estado Cautivo: Crimen Organizado y Derechos Humanos en América Latina*. Washington D.C., Wola.
- Williams, Phil y Godson, Roy. "Anticipating organized and transnational crime", *Crime, Law & Social Change* N° 37, 2002.
- en América Latina y el Caribe: Brasil"; Dreyfus, Pablo G. "Border Spillover: Drug Trafficking and National Security in South America", Tesis de doctorado, Ginebra, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, Universidad de Ginebra, 2002. Disponible en: www.unige.ch/cyberdocuments/theses2002/DreyfusP/these.html y Dreyfus, Pablo. "El lado oscuro de la globalización: pasado, presente y futuro del tráfico de drogas en América Latina". SER 2000, N° 11, mayo de 1999, Buenos Aires, pp. 30-41.
- 6 Ver por ejemplo: Granada, Camilo. "La OEA y el crimen transnacional organizado", en Berdal, Mats y Serrano, Mónica, *Crimen Transnacional Organizado y Seguridad Internacional: Cambio y Continuidad*. México, Fondo de Cultura Económica, 2002, pp.149.
 - 7 Salvo citaciones específicas, esta sección está basada en: Chabat, Jorge y Sanchez, Georgina. "El crimen organizado en América Latina y el Caribe: Mapeo del caso de México"; Shultze-Kraft, Markus. "Mapeo del crimen organizado en Colombia y la región Andina"; Hernández Milian, Jairo. "El crimen organizado en América Latina y el Caribe: mapeo del caso centroamericano"; Bobea, Lilian. "Criminalidad organizada: Los piratas modernos del Caribe"; Derghougassian, Khatchik y Varone, Paula. "El crimen organizado en el Cono Sur. Un mapeo de los flujos de las transacciones ilícitas En Argentina, Uruguay Paraguay y Chile" y Dreyfus, Pablo. "Mapeo del Crimen Organizado en América Latina y el Caribe: Brasil"; Dreyfus, Pablo G. "Border Spillover: Drug Trafficking and National Security in South America", Tesis de doctorado, Ginebra, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, Universidad de Ginebra, 2002. Disponible en: www.unige.ch/cyberdocuments/theses2002/DreyfusP/these.html y Dreyfus, Pablo. "El lado oscuro de la globalización: pasado, presente y futuro del tráfico de drogas en América Latina". SER 2000, N° 11, mayo de 1999, Buenos Aires, pp. 30-41.
 - 8 Ver: Lupsha, Peter. "Transnational Organized Crime versus the Nation-State". *Transnational Organized Crime* N°1, 1996, pp.21-48; Williams, Phil y Godson, Roy. "Anticipating organized and transnational crime". *Crime, Law & Social Change* N° 37, 2002, pp. 317-318 y Pimentel, Stanley. "The Nexus of Organized Crime and Politics: Mexico" in National Strategy Information Center, *Confronting the Security Challenge of the Political-Criminal Nexus*, Research Colloquium, Georgetown, 30 y 31 de octubre de 1997.
 - 9 Ver: Washington Office for Latin América (Wola). *El Estado Cautivo: Crimen Organizado y Derechos Humanos en América Latina*, Washington D.C., Wola, 2007; Lupsha, op.cit. pp. 30-32 y Dreyfus, Pablo. *Policy Paper* N° 25 "Do Estado de Medo ao Estado de Direito: Problemas e Soluções do Crime Organizado e Controle Territorial Armado no Rio de Janeiro". Bogotá, Fundación Friedrich Ebert, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, 2009: http://www.seguridadregional-fes.org/upload/4653_g.pdf.
 - 10 Una excepción es la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores que cuenta con sólo ocho ratificaciones. Esto sin embargo se ve compensado con 17 ratificaciones al protocolo sobre trata de personas de la convención de la ONU contra la delincuencia transnacional organizada, protocolo que se enfoca especialmente en la trata de mujeres y menores.
 - 11 Ver: http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/servicios_al_ciudadano/Enlaces_interes/ameripol/normatividad/estatuto%20espanol.pdf.

NOTAS

- 1 Chabat, Jorge y Sanchez, Georgina, "El crimen organizado en América Latina y el Caribe: Mapeo del Caso de México"; Shultze-Kraft, Markus, "Mapeo del Crimen Organizado en Colombia y la Región Andina"; Hernández Milian, Jairo, "El crimen organizado en América Latina y el Caribe: mapeo del caso centroamericano"; Bobea, Lilian, "Criminalidad Organizada: Los Piratas Modernos del Caribe"; Derghougassian, Khatchik y Varone, Paula, "El Crimen Organizado En El Cono Sur Un Mapeo de Los Flujos De Las Transacciones Ilícitas En Argentina, Uruguay Paraguay y Chile" y Dreyfus, Pablo, "Mapeo del Crimen Organizado en América Latina y el Caribe: Brasil".
- 2 Ver: http://www.oas.org/documents/spa/Declaracion_Security_102803.asp; <http://www.resdal.org/experiencias/oea-res-2026.pdf>.
- 3 Sobre este tema ver: Waldmann, Peter, *El Estado anómico: Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*, Madrid, Iberoamericana/Vervuert, 2006.
- 4 Ver: Stares, Paul. *Global Habit: The Drug Problem in a Borderless World*. Washington D.C., Brookings Institution Press, 1996, pp.19 y 20; Koutouzis, Michel (Coord.). *Atlas Mondial des Drogues*. Paris, Presses Universitaires de France, pp.51-60; Alphonse. 'Scarface' Capone & The St. Valentine's Day Massacre: Booze, Bribery, and Bloody Thursday in Chicago 1929 disponible en: <http://filebox.vt.edu/users/kamcnama/Karen%27s%20Site/Al%20Capone.pdf>; Hollowell, Gerald, "Prohibition", *The Canadian Encyclopedia*, <http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=A1SEC826728>.
- 5 Salvo citaciones específicas, esta sección está basada en: Chabat, Jorge y Sanchez, Georgina. "El crimen organizado en América Latina y el Caribe: Mapeo del caso de México"; Shultze-Kraft, Markus. "Mapeo del crimen organizado en Colombia y la región Andina"; Hernández Milian, Jairo. "El crimen organizado en América Latina y el Caribe: mapeo del caso centroamericano"; Bobea, Lilian. "Criminalidad organizada: Los piratas modernos del Caribe"; Derghougassian, Khatchik y Varone, Paula. "El crimen organizado en el Cono Sur. Un mapeo de los flujos de las transacciones ilícitas En Argentina, Uruguay Paraguay y Chile" y Dreyfus, Pablo. "Mapeo del crimen organizado

TABLA 2. ANEXO 1

Ratificaciones América Latina y el Caribe						
Entrada en vigor	Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas	Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CNUDOJ)	Protocolo Trata de Personas (CNUDOT)	Protocolo Tráfico Migrantes (CNUDOT)	Protocolo Tráfico Ilícito de Armas (Cnudot)	Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción
	1990	2003	2003	2004	2005	2005
Antigua Barbuda						
Argentina	X	X	X	X	X	X
Aruba						
Bahamas	X	X	X	X	X	
Barbados						
Belize						
Bermuda						
Bolivia	X	X	X			X
Brasil	X	X	X	X	X	X
Chile	X	X	X	X		X
Colombia	X	X	X			
Costa Rica	X	X	X	X	X	X
Cuba	X	X				X
Dominica						
Ecuador	X	X	X	X		X
El Salvador	X	X	X	X	X	X
Granada						
Guatemala	X	X				
Guyana						
Haití						
Honduras	X	X				X
Jamaica	X	X	X	X	X	X
México	X	X	X	X	X	X
Nicaragua	X	X				
Panamá	X	X	X	X	X	X
Paraguay	X	X	X			X
Perú	X	X	X			X
República Dominicana		X	X	X	X	X
Saint Kitts and Nevis		X				
San Vicente y las Granadinas						
Santa Lucía						
Surinam	X					
Trinidad y Tobago	X	X			X	
Trucas y Caicos						
Uruguay	X	X	X	X	X	X
Venezuela	X	X	X	X		

Fuente: http://www.unodc.org/documents/treaties/treaty_adherence_convention_1988.pdf, <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/countrylist.html>, <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/countrylist-traffickingprotocol.html>, <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/countrylist-igrantsmugglingprotocol.html>, <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/countrylist-firearmsprotocol.html>, <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>.

TABLA 2. ANEXO 2

Ratificaciones			
	Convención Interamericana contra la Corrupción	Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores	Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados
Entrada en vigor	1997	1997	1998
Antigua Barbuda	X		X
Argentina	X		X
Aruba			
Bahamas	X		X
Barbados			X
Belice	X	X	X
Bermuda			
Bolivia	X	X	X
Brasil	X	X	X
Chile	X		X
Colombia	X		X
Costa Rica	X	X	X
Cuba			
Dominica			X
Ecuador	X	X	X
El Salvador	X		X
Granada	X		X
Guatemala	X		X
Guyana	X		
Haití			X
Honduras	X		X
Jamaica	X		
México	X		X
Nicaragua			X
Panamá	X	X	X
Paraguay	X	X	X
Perú	X		X
República Dominicana	X		
Saint Kitts and Nevis	X		X
San Vicente y las Granadinas			
Santa Lucía			X
Surinam			
Trinidad y Tobago	X		X
Trucas y Caicos			
Uruguay	X	X	X
Venezuela	X		X

Fuentes: <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/b-58.html>, <http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/b-57.html>, <http://www.oas.org/juridico/english/sigs/a-63.html>.

LOS VÍNCULOS DEL CRIMEN ORGANIZADO ENTRE LATINOAMÉRICA Y ESTADOS UNIDOS*

PHIL WILLIAMS

INTRODUCCIÓN

Alegar que las organizaciones criminales más prominentes e importantes que operan en Estados Unidos proceden de Latinoamérica no es una idea nueva ni controversial. Sin embargo, esta idea no ha sido debidamente ponderada en los estudios existentes. Por ejemplo, durante los últimos años el Instituto Nacional de la Justicia ha realizado estudios sobre el crimen organizado asiático y ruso en Estados Unidos, pero no existe un estudio equivalente sobre las organizaciones criminales latinoamericanas. Esto se debe, en parte, al hecho de que la amenaza que representan estos otros grupos se percibía como algo más penetrante y extendido que el efecto de los grupos latinoamericanos, los cuales típicamente estaban enfocados en el narcotráfico. Parte de esto era una clara exageración: específicamente, la preocupación por la amenaza que representa el crimen organizado ruso fue resultado de la Guerra Fría aunque, ciertamente, fue exacerbado por la ingeniosidad y crueldad de los criminales rusos, quienes no solamente se involucraron en diversas actividades fraudulentas que abarcaban actividades muy lucrativas de evasión

de impuestos a los combustibles, hasta el fraude de Medicare y seguros, sino que también exhibía niveles de violencia que impresionaban hasta a John Gotti. Sin embargo, a final de cuentas los grupos latinoamericanos que operan en Estados Unidos son más arraigados y poderosos que sus contrapartes de otras partes del mundo. Esto ha sido reconocido por la Administración Antinarcóticos de Estados Unidos la cual, con argumentos, indicó que la organización mexicana de narcotráfico que opera a lo largo de la frontera suroeste “es mucho más sofisticada y peligrosa que ningún otro grupo del crimen organizado en la historia de la fuerza pública de Estados Unidos”.¹ Igualmente, la Evaluación Nacional 2009 de la Amenaza del Narcotráfico ponía énfasis en el hecho de que “los DTO (Organizaciones de Tráfico de Drogas) mexicanos constituyen la mayor amenaza del narcotráfico en Estados Unidos; ellos controlan la mayor parte del mercado de drogas en Estados Unidos, han establecido varias rutas de transporte, cuentan con capacidades de comunicaciones con tecnología de punta, y poseen fuertes lazos con las pandillas en Estados Unidos”.²

Al ponderar las conexiones entre el crimen organizado en Latinoamérica y el Caribe por un lado, y Estados Unidos por el otro, se puede apreciar que existen varios factores extremadamente importantes.

* Traducido por Donna Lee Hicks, e-mail: hicks.donna12@gmail.com.

1. Estados Unidos sigue siendo el mercado más grande y accesible de una gama de narcóticos, incluyendo la marihuana, la cocaína, y las metanfetaminas (y hasta heroína), que son producidos en algún país de Latinoamérica para luego ser transportados a través de otros países del hemisferio hacia Estados Unidos. La demanda de drogas en Estados Unidos constituye uno de los factores exógenos más importantes que conducen hacia el crimen organizado en Latinoamérica. Aunque se debe señalar que las organizaciones mexicanas del narcotráfico crearon un mercado para las metanfetaminas en el medio oeste de Estados Unidos durante los años noventa, donde estas antes no existían. A pesar de que esto constituyera un caso de creación de una demanda en vez de lo inverso, la demanda resultante reflejaba una tendencia creciente hacia el uso de las drogas sintéticas. Sin embargo, este nuevo mercado se puede considerar un suplemento en vez de sustituto de los narcóticos botánicos. Al mismo tiempo, siguen siendo fuertes los mercados de la cocaína y la marihuana en Estados Unidos. El mercado estadounidense de la cocaína ha sido complementado por el florecimiento del mercado de la cocaína en Europa. De hecho, a veces se dice que las ganancias del tráfico de la cocaína hacia Estados Unidos han sido superadas por los beneficios que se obtienen por las ventas de la cocaína en Europa. Esto se ha vuelto aún más evidente como resultado del fortalecimiento del euro. En septiembre del 2008 se anunció que el Proyecto Reckoning, una iniciativa multinacional de interdicción de drogas, había desbaratado una red de traficantes integrada por miembros de la organización narcotraficante del Golfo y la Ndrangheta.³ En relación con este caso fueron arrestadas unas 500 personas, y se incautaron 16 toneladas de cocaína y 60 millones de dólares.⁴
2. Sin embargo, la penetración del mercado europeo parece haber sido lograda principalmente por los grupos colombianos, aprovechándose de estados africanos débiles, como Guinea-Bissau, como puentes o puntos de trasbordo, y España como punto principal de entrada a la Unión Europea. En cambio, en la mayor parte de Estados Unidos, el dominio de las organizaciones colombianas de narcotráfico a nivel mayorista ha sido superado por el de las mexicanas y, en menor grado, por la organización dominicana del narcotráfico. De hecho, la Evaluación Nacional 2009 sobre Amenazas del Narcotráfico indicó que inclusive las organizaciones mexicanas de narcotráfico estaban ganando terreno en el mercado lucrativo de la heroína en la región noreste de Estados Unidos, con las clases de heroína conocidas como “alquitrán negro” o “polvo marrón”.⁵
3. Estados Unidos sigue siendo uno de los destinos más importantes y favorecidos del contrabando de inmigrantes, procedentes no solamente de Latinoamérica sino también de otros países que aprovechan las grandes ciudades latinoamericanas como puente para lograr acceso a Estados Unidos. El tráfico ilícito de personas a través de la frontera mexicano-estadounidense incluye no solamente a personas procedentes de Latinoamérica sino también nacionales de otras partes del mundo. En el año 2005, según un informe oficial de Estados Unidos, se interceptaron a unos 1,2 millones de inmigrantes ilegales al intentar cruzar la frontera hacia Estados Unidos. De los mismos, unos 165.000 eran de origen no-mexicano, y 650 venían de “países de interés especial” vinculados a la amenaza del terrorismo.⁶
4. Estados Unidos no es el único país de destino de productos y servicios ilícitos procedentes de otros países; también es un país-fuente de un flujo a gran escala de armas y municiones hacia México. Muchas de las armas son compradas por organizaciones del narcotráfico involucradas en una lucha violenta por dominar los puntos estratégicos de puente/trasbordo y almacenamiento para su entrada hacia Estados Unidos. Algunas de estas organizaciones también han intentado coartar al Estado mexicano para que abandone su política de combatir agresivamente el narcotráfico, matando a una serie de policías de alto rango, además de oficiales de la inteligencia militar. La importación de armas a México desde Estados Unidos es tan fácil como importar las drogas desde México hacia Estados Unidos. En ambos casos, los productos ilícitos son integrados dentro del enorme volumen del comercio y transporte lícito, el cual es de tanta magnitud que la inspección, en las palabras de Carolyn Nordstrom, se convierte en “poco más que una ilusión”.⁷ Aunque las medidas para reducir la porosidad de la frontera México-Estados Unidos

han tenido algún impacto, sobre todo en términos de los decomisos de cocaína, esto no debe ser considerado como excesivamente importante. Los contrabandistas cuentan con un repertorio amplio que incluye el engaño, el ocultamiento, la evasión de los controles aduaneros (a veces hasta recurren al uso de túneles), y la facilitación a través de la corrupción. Además, la frontera sigue siendo una de las más largas del mundo entre un Estado desarrollado y otro en vías de desarrollo, y como tal, sigue siendo ejemplo de lo que llamaba Nikos Passas una asimetría criminológica.⁸ A medida que el gobierno del presidente Obama se encuentra enfocado cada vez más en la violencia en México, la interrupción del flujo hacia el sur, tanto de armas como de dinero, se ha convertido en una prioridad emergente.

5. Hace mucho tiempo que Estados Unidos constituye un destino de la migración ilegal procedente de varios países de Latinoamérica y del Caribe. Dentro de estas comunidades de la diáspora siempre ha habido cierto nivel de criminalidad que típicamente se ha manifestado en su participación en el narcotráfico. Esto ha sido el caso de las comunidades cubana, colombiana, boliviana, dominicana, jamaicana y mexicana en Estados Unidos. Hasta cierto punto sigue siendo una realidad aunque, por ejemplo, los grupos jamaicanos no participan en la violencia extrema que caracterizaba sus actividades durante la epidemia del crack de los años noventa. Aunque es probable que los inmigrantes procedentes de Latinoamérica hacia Estados Unidos –igual que los inmigrantes de todas partes– sean, más bien, víctimas del crimen en vez de victimarios, sus comunidades étnicas sí ofrecen oportunidades para que las organizaciones criminales y los narcotraficantes hagan trabajos de reclutamiento y obtengan cobertura y protección. Además, las remesas que se envían a los países de origen –ya sean de los mexicanos, dominicanos o colombianos– ofrecen amplias oportunidades para el lavado de dinero, ya que las ganancias del narcotráfico pueden ser integradas dentro de un conjunto mucho mayor de transacciones legales que involucran dinero de origen puramente lícito.
6. El mundo criminal, en sentido general, es altamente dinámico; la subida y caída de organizaciones criminales se reflejan en los patrones de sucesión étnica en el crimen organizado en

Estados Unidos.⁹ Históricamente se ha enfocado en la manera como los irlandeses fueron suplantados por el crimen organizado italiano, y la manera en que este ha sido suplantado por un caleidoscopio de etnicidad criminal. La manifestación más obvia de esto en relación al crimen organizado latinoamericano es el cambio en el narcotráfico dentro de Estados Unidos, el cual ha pasado desde el dominio de los colombianos hasta el de las redes mexicanas.

7. Existe una diferencia continua –aunque sea mayormente reducida– de perspectiva entre Estados Unidos y los países de América Latina respecto al crimen organizado y al narcotráfico. La aguda dicotomía entre los países suplidores y puente, por un lado, y el país de gran demanda por el otro, ha sido confundida por el desarrollo de mercados de consumo local en muchos países latinos, incluyendo México. Al mismo tiempo, Estados Unidos se ha dado cuenta de que muchos países latinoamericanos están dispuestos a asumir elevados riesgos y costos en sus esfuerzos por controlar el tráfico de drogas. Aun así, desde la óptica de Estados Unidos, el problema sigue siendo que las organizaciones criminales y narcotraficantes de países latinoamericanos que producen las drogas y las transportan hacia Estados Unidos están involucradas en la distribución mayorista, y procuran repatriar sus ganancias. Desde la óptica latinoamericana, la demanda continua es la fuerza motriz del narcotráfico y, por tanto, constituye el problema central. Desde la perspectiva mexicana, surgen problemas adicionales por el rol que juega Estados Unidos como mayor suplidor de armas y municiones usadas por las organizaciones de narcotraficantes mexicanas en su lucha entre sí y contra el Estado mexicano. Las armas y municiones compradas en ferias de armas que se celebran en Estados Unidos, o que se roban a las bases militares que son enviadas como contrabando a México, han contribuido de manera significativa al poder de coerción de las organizaciones narcotraficantes, y al auge masivo de la violencia en México por el narcotráfico en los últimos años.
8. También se están borrando los factores que definen las diferencias entre el crimen organizado y las organizaciones del narcotráfico con las pandillas. Las Maras –redes transnacionales que vinculan a Estados Unidos con Centroamérica–

se están volviendo cada vez más profesionales. El deseo de formar parte de algo y de obtener “status” siguen siendo las fuerzas motrices tanto de la condición de ser miembro de una pandilla, y del comportamiento de las pandillas por otro lado; pero ese deseo está siendo caracterizado, si no aplacado, por la lucha por obtener ganancias criminales, ya sea mediante la contratación de organizaciones criminales y narcotraficantes más arraigadas o a través de la participación directa en actividades criminales. Según Saltsman y Welch, las Maras cuentan con 70.000 miembros, y “se están involucrando cada vez más en el tráfico de narcóticos, armas y el tráfico de personas entre Latinoamérica y sus divisiones con sede en Estados Unidos. También están involucrados en el robo de vehículos y el secuestro de empresarios”.¹⁰

1. MERCADOS ESTADOUNIDENSES DE DROGAS

Hasta mediados de los años noventa, el mercado de la cocaína en Estados Unidos estaba dominado por organizaciones colombianas que contaban con un alto grado de integración vertical. No solamente estaban involucradas en el procesamiento de la cocaína sino que también controlaban el transporte, la distribución y la mayor parte del comercio mayorista en Estados Unidos. Durante el auge de las organizaciones de Medellín y Cali, los grandes mercados eran el sur de la Florida y Nueva York. De hecho, la presión ejercida por las autoridades en los mercados de drogas en la Florida, controlados por las organizaciones de Medellín, llevó a estas organizaciones a retar el dominio de las organizaciones de Cali en Nueva York. Aunque hubiera otras fuentes de tensión entre los dos grupos, la lucha por dominar el mercado de Estados Unidos jugó un rol importante en el conflicto entre los mismos. Con la caída de las organizaciones de Medellín y Cali, la industria de la droga en Colombia se volvió más horizontal, con un número mucho mayor de pequeñas organizaciones, muchas de las cuales troncaban sus operaciones y entregaban la droga a los traficantes mexicanos para que estos cruzaran la frontera Estados Unidos-México, y a grupos de dominicanos en el Caribe. En muchos aspectos, esto se puede entender en términos de manejo de riesgos: los aprendizajes sacados de la caída de las grandes organizaciones les enseñó que constituía un error enfrentar a Estados Unidos directamente. Por consiguiente, las organizaciones suce-

soras estaban en disposición de aceptar un beneficio menor a cambio de enfrentar un riesgo menor.

Aunque la industria colombiana del narcotráfico se volvió horizontal y un número reducido de organizaciones grandes de integración vertical fue sustituido por un número elevado (muchas veces se estimaba en aproximadamente 300) de organizaciones más pequeñas, las organizaciones narcotraficantes del Norte del Valle contaban con el orgullo de ostentar una posición de preeminencia. Con el liderazgo de los hermanos Urdinola Grajales (quienes seguían jugando un rol clave desde la prisión), Hernando Gómez y Diego León Montoya Sánchez, conocido como “Don Diego,” las organizaciones del Norte del Valle se convirtieron en un blanco prioritario de la DEA. También funcionaban en estrecha colaboración con grupos paramilitares de derecha en Colombia. Esto no es ninguna sorpresa: las ganancias de la droga ofrecen una vía fácil para que grupos políticos puedan financiar sus causas –aunque a veces el dinero se vuelve más importante que los objetivos políticos. De hecho, tanto las guerrillas izquierdistas como las organizaciones paramilitares de la derecha, gradualmente se iban convirtiendo en actores importantes de la industria colombiana del narcotráfico. Aunque la participación inicial de varios frentes de las FARC parecía ser principalmente indirecta –los insurgentes obtenían fondos cobrándoles y brindándoles protección a los traficantes y ayudándoles en el almacenamiento y transporte del producto– de allí era solamente un pequeño paso para alcanzar una participación más directa en el negocio. De hecho, las FARC comenzaron a suministrarle cocaína a las principales organizaciones de traficantes mexicanos y brasileños, y luego pasaron a traficar por su propia cuenta. En el giro más reciente en la historia del narcotráfico colombiano, las FARC se han visto bastante debilitadas como insurgencia pero permanecen activas como un conjunto de organizaciones narcotraficantes, mientras muchos de los antiguos miembros de los paramilitares que dicen haber agotado el proceso de desarme, desmovilización y reintegración, han formado nuevos grupos criminales, muchos de los cuales, aparentemente, están colaborando con las FARC en el negocio del narcotráfico.¹¹

A pesar de que los grupos colombianos continúan como importantes productores, las organizaciones mexicanas, gradualmente, han ido sustituyendo a las organizaciones colombianas y a los traficantes mayoristas dominantes en la mayoría de los mer-

cados de Estados Unidos. El dominio mexicano quedó establecido por primera vez al lado oeste del río Misisipi, extendiéndose posteriormente hasta abarcar buena parte del resto del país. Los grupos mexicanos también son importantes actores en el negocio de las metanfetaminas, proceso que se ha visto fortalecido a medida que las autoridades locales han ido presionando contra la producción local de las mismas. Esto permitió que los superlaboratorios mexicanos se convirtieran en los mayores productores y suplidores. Las organizaciones mexicanas del narcotráfico también están fuertemente involucradas en la importación de marihuana a Estados Unidos.

Según un análisis del año 2008, realizado por el Centro Nacional de Inteligencia para Narcóticos, “reportes de las autoridades federales, estatales y locales revelan que las organizaciones mexicanas de narcotráfico operan en por lo menos 195 ciudades en Estados Unidos”¹². En 129 de dichas ciudades, las organizaciones mexicanas estaban afiliadas a por lo menos una de las cuatro principales organizaciones mexicanas de narcotraficantes (la Federación, el “Cartel del Golfo,” el “Cartel de Juárez, y la Organización de Arellano Félix en Tijuana)”¹³. De manera específica, grupos mexicanos afiliados a la Federación fueron identificados en por lo menos 82 ciudades, mientras aquellos vinculados a la organización del Golfo tienen presencia en por lo menos 43 ciudades¹⁴. Grupos vinculados a Juárez han sido identificados en por lo menos 44 ciudades, mientras la organización de Arellano Félix, en serio declive, cuenta con grupos afiliados en solamente unas 20 ciudades¹⁵. Grupos mexicanos de narcotraficantes han sido identificados en unas 66 ciudades adicionales, pero se desconocen sus afiliaciones¹⁶.

Aunque estas cifras nos dan una idea útil, son altamente dinámicas. Por ejemplo, la Evaluación Nacional 2009 sobre la Amenaza del Narcotráfico indicó que las organizaciones mexicanas “mantienen redes de distribución de narcóticos o les suministran narcóticos a distribuidores en por lo menos 230 ciudades de Estados Unidos”¹⁷. Además, la versión pública del informe NDIC sobre la situación de las organizaciones mexicanas narcotraficantes no especifica la naturaleza de la afiliación, y parece probable que existan algunas variaciones cruciales. La afiliación puede asumir varias formas:

- Una conexión organizativa directa. En efecto, un grupo local de traficantes es el equivalente a la sucursal de una organización superior.

- Un arreglo tipo franquicia, donde los grupos locales cuentan con cierta autonomía pero operan dentro de los parámetros fijados por la organización superior.
- Una relación estable de proveedor, donde existe cierto nivel de confianza en el intercambio comercial de narcóticos por dinero, pero no más de allí.
- Una transacción fundamentada en una relación donde los grupos mexicanos (u otros grupos de Latinoamérica y el Caribe) cuentan con varios proveedores y cambian fácilmente de uno a otro según surjan las oportunidades y restricciones, así como la necesidad de superarlas.

La lista indicada no constituye un análisis exhaustivo de las posibles relaciones entre grupos mexicanos locales en Estados Unidos y las organizaciones importantes en México. Su objeto es meramente identificar las diferentes posibilidades. La dificultad –al menos la expresada en el reporte público de la NDIC– radica en que no está claro cuál tipo de afiliación prevalece. Otro problema adicional es que no está claro qué tan rápido los cambios de alineación y división en facciones de algunos cárteles en México, se reflejan en la lealtad, afiliaciones y operaciones de los grupos mexicanos en Estados Unidos, o si realmente eso sucede. Por ejemplo, ¿cuál ha sido el impacto en EE.UU. de la brecha que se abrió entre la organización de Chapo Guzmán y la de Beltrán-Leyva? Tampoco está claro lo que significa que en unas 66 ciudades se desconoce la afiliación de grupos mexicanos de narcotraficantes. ¿La falta de afiliación significa que la fuerza pública sencillamente no logró identificar con cuál de las grandes organizaciones en México estaban vinculados los grupos locales? ¿O que estos grupos habían diversificado sus vínculos y por eso no se podía identificar una afiliación específica como la más dominante?

Otra área de ambigüedad se refiere a la relación entre las organizaciones mexicanas del narcotráfico y los grupos locales que efectúan la mayor parte de la venta al detal. Algunos analistas mexicanos creen que los actores clave del narcotráfico en Estados Unidos son organizaciones de origen local en vez de grupos originarios de México.¹⁸ También argumentan que evaluaciones hechas por agencias del gobierno estadounidense reflejan los atractivos de señalar a grupos externos en vez de enfocarse duramente en las propias organizaciones criminales estadounidenses.¹⁹ En cambio, la Evaluación

Nacional 2009 de la Amenaza del Narcotráfico indica que los traficantes asociados a importantes organizaciones mexicanas “mantienen relaciones de trabajo con por lo menos 20 pandillas callejeras, pandillas de prisiones, y pandillas forasteras de motociclistas (OMG) que operan en comunidades urbanas y suburbanas alrededor del país”.²⁰ Estas pandillas incluyen 18th Street, MS-13, Hermanos de Pistoleros Latinos, Mexican Mafia, Bloods, Crips, y Hells Angels.²¹ La relación parece ser por comodidad y conveniencia mutua. “Aunque las pandillas no parecen formar parte de ninguna estructura formal de una DTO mexicana, varias DTO mexicanas usan pandillas radicadas en EE.UU. para hacer contrabando y distribuir drogas, cobrar dinero por la venta de narcóticos y actuar como ejecutores. El uso de miembros de pandillas por las DTO mexicanas para actividades ilegales aísla a los miembros de las células de las DTO de su detección por las autoridades”.²² No es sorpresa para nadie que grupos mexicanos actualmente dominen buena parte del negocio del narcotráfico en Estados Unidos. Tal como se indica arriba, la inmigración casi inevitablemente implica cierto grado de actividad criminal. Igual que el narcotráfico colombiano en EE.UU. fue ayudado por las redes de inmigrantes colombianos, de la misma manera el narcotráfico mexicano se hace ayudar de un gran número de inmigrantes mexicanos.

Además, igual como los colombianos hicieron anteriormente, “los narcotraficantes mexicanos radicados en México y Estados Unidos emplean tecnología de punta en comunicación además de técnicas para coordinar sus actividades ilícitas de narcotráfico”.²³ Los métodos de comunicación incluyen “VOIP o Voice Over Internet Protocol/ Protocolo de Voz por Internet, tecnología satelital (mensajes instantáneos con banda ancha por satélite), mensajes codificados, tecnología de telefonía celular, radios bi-direccionales, escáner, y mensajes de texto” además de “radios de alta frecuencia con codificación y códigos rodantes para comunicarse durante operaciones transfronterizas”.²⁴

Nada de esto significa que los únicos grupos de narcotraficantes en EE.UU. sean los mexicanos. También existen grupos de narcotraficantes procedentes de otras regiones del hemisferio, aunque comparten el negocio con grupos procedentes de África, Rusia y Europa Oriental. Tampoco significa que Estados Unidos. no es más que una víctima de sus vecinos del sur. En fin de cuentas, Estados

Unidos es el país donde existe la demanda que motoriza el mercado. También suple muchas de las armas de fuego con que cuentan las organizaciones mexicanas del narcotráfico fortaleciendo así su capacidad coercitiva.

2. TRÁFICO DE ARMAS

Es aún más difícil obtener las cifras del mercado ilícito de armas que las del narcotráfico. Sin embargo, está claro que los “narcotraficantes, contrabandistas de armas, y criminales independientes contrabandean grandes cantidades de armas de fuego y municiones desde Estados Unidos hacia México” para la principal organización mexicana del narcotráfico.²⁵ El *Bureau* de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF) no cuenta con estimados precisos, y reconoce solamente que “miles de armas son ingresadas a México como contrabando cada año”.²⁶ Las fuentes de dichas armas incluyen lo siguiente: tiendas de armería, casas de empeño, propietarios privados, y tal vez lo más importante: las ferias de armas. También es posible que por lo menos algunas de las armas hayan sido desviadas o robadas a las fuerzas militares de EE.UU., y otras hayan sido robadas a residencias privadas. El mero hecho de trasladar las armas a México aumenta el precio de manera significativa.

Una vez más, la estructura del mercado no está clara; tampoco se sabe si es un mercado atomista con un elevado número de pequeños suplidores, o si se trata de un mercado más estructurado con unos pocos suplidores grandes. El *Bureau* de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego identificó el problema de “compradores de fachada o parapeto” o sea compradores que adquieren las armas no para sí mismos sino para personas a quienes se les prohíbe comprarlas o personas que desean ocultar su identidad, pero el *Bureau* no ha publicado un análisis detallado de los actores del mercado.²⁷ En noviembre del 2008, un reporte entregado al Presidente de México describía el proceso con un término muy acertado: “tráfico tipo hormiga”.²⁸ Esto sin reconocer el hecho de que parte del contrabando de armas es orquestado por organizaciones de traficantes quienes “aprovechan a intermediarios para que estos compren las armas legalmente en EE.UU. y luego las transportan ilegalmente a través de la frontera El Paso-Juárez hacia México”.²⁹ El reporte de noviembre del 2008 llegó a la conclusión de que, con base a los decomisos, los Zeta eran los más profundamente involucrados

en el tráfico de armas, seguidos por la AFO y luego la organización de narcotraficantes de Sinaloa, en tercer lugar.³⁰ También agrega que Estados Unidos seguía siendo la principal fuente de armas de fuego, y creía que el negocio generaba ingresos anuales de unos US\$22 millones, donde el precio de cada arma oscilaba entre US\$800 y US\$2.000.³¹ El informe reconocía las dificultades de la interdicción de armas “transportadas desde EE.UU. ocultas en “vehículos todo-terreno, llantas de repuesto, espaldares de asientos” y “huecos hechos en el armazón de vehículos”.³² Debido a las dificultades de la interdicción, “los decomisos más importantes de armas en el país suceden como resultado de allanamientos, descubrimientos y tiroteos entre pandillas rivales”.³³

La dificultad de los decomisos de armas es que es casi imposible determinar el porcentaje del comercio general que representan. Sin embargo, queda claro que las armas procedentes de Estados Unidos, además de las armas que entran desde Centro y Suramérica, han contribuido significativamente al aumento de la violencia de las organizaciones mexicanas de narcotráfico, elevando enormemente las dificultades enfrentadas por los esfuerzos por combatir estas organizaciones. También queda claro que el mercado ha sido caracterizado por armas altamente letales. Entre los decomisos realizados en México durante los últimos años se han encontrado rifles de asalto, miles de municiones, granadas tipo cohete, etc. En efecto, el gobierno mexicano ha determinado que las armas que entran a México son tan importantes como las drogas que salen del país, y por tanto, ya comenzó a aumentar las capacidades de monitoreo e inspección de manera correspondiente. Además, creó vínculos más estrechos con el ATF, el cual, a su vez, ha desplegado su tecnología *eTrace* a los consulados de Estados Unidos en México.³⁴ Pero falta mucho por hacer antes de realizar una evaluación adecuada del problema de las armas, y aplicar una estrategia efectiva para atacar el mercado. Esta es un área donde una buena parte de la responsabilidad le corresponde a EE.UU., y a principios del 2009 había señales de que el gobierno de Obama aceptaría esta responsabilidad y buscaría maneras adicionales para restringir el flujo de armas hacia México.

3. LAVADO DE DINERO

Las conexiones en el lavado de dinero entre Estados Unidos y Latinoamérica pueden entenderse como un sistema complejo, en una relación de competencia y coevolución con el sistema que combate el lavado de dinero. Por tanto, existe un elemento de dinamismo en el lavado de dinero a medida que los criminales procuran obviar, evitar o burlar las leyes, restricciones, regulaciones y procedimientos diseñados para desincentivar, detectar e interrumpir sus actividades. Los criminales modifican sus métodos como respuesta a las regulaciones y los esfuerzos de la fuerza pública, proceso que muchas veces los oficiales de la ley describen como desplazamiento, pero desde la perspectiva del lavado puede entenderse como capacidad de adaptación. Muchas veces los que lavan dinero –igual que las organizaciones del narcotráfico– responden rápida y efectivamente a los nuevos obstáculos mientras que la respuesta oficial del gobierno y la fuerza pública ante la adaptación de los criminales es mucho más lenta. Sin embargo, en años recientes, se ha vuelto más difícil lavar dinero a través del sistema financiero debido a la implementación de una diligencia más restrictiva, y requisitos de “conozca a su cliente”, además de una mejor integración de “*tripwires*” o alertas automáticas para reportes de actividades sospechosas. Sin embargo, el lavado de dinero hacia Latinoamérica –sobre todo hacia México y Colombia– sigue su ritmo normal, utilizando métodos tradicionales, nuevas variaciones de estos mismos métodos, y enfoques innovadores que aprovechan nuevas oportunidades tecnológicas, sobre todo las oportunidades que representa el mundo cibernético.

Según la Evaluación del 2008 de Amenaza del Narcotráfico realizada por el Centro de Inteligencia Anti-Narcóticos de Estados Unidos, el contrabando de efectivo a granel o en grandes cantidades desde EE.UU. hacia México, aumentó a medida que los sistemas jurídicos y regulatorios no solamente han hecho más complicados los demás métodos sino que también aumentaron el riesgo de detección.³⁵ Tradicionalmente, el efectivo se obtiene en o se transporta a puntos de consolidación como Atlanta, Charlotte (Carolina del Norte), Chicago, Denver, Detroit, Miami y Nueva York, y de allí lo mueven a la frontera del suroeste. Los estimados de este flujo sólo de Chicago sugieren que se mueven entre 10 millones y 24 millones de dólares cada mes.³⁶ Una vez cruce la frontera con México, el dinero se deposita en “bancos o casas de cambio de donde puede ser enviado de

nuevo hacia el país del norte, a otro punto dentro de México, a otros países de Latinoamérica, u otro país, como, por ejemplo, Panamá, Taiwán o Hong Kong. Parte del dinero se queda como efectivo, y se envía más hacia el sur como contrabando”.³⁷ Se usan negocios como remesadoras de dinero y canjeadores de cheques, además del Correo de EE.UU., para comprar giros postales.³⁸

Además, se usa mucho el sistema bancario formal. Un método cada vez más popular es el “*micro-smurfing*,” una variante de las formas tradicionales del “*smurfing*” en una multiplicidad de bancos pero con cantidades mucho más pequeñas. Este método puede usarse para estructurar depósitos y también para efectuar retiros posteriormente en máquinas ATH. Tal como indicó la evaluación de NDIC, “Dicha estructuración requiere el uso de más bancos, más cuentas bancarias, más *smurfs*, o alguna combinación de los tres”.³⁹ Nuevas formas de usar el sistema bancario, como cuentas corresponsales, cuentas “*pass-through*,” y “*nested accounts*” o “cuentas nido” también se usan para lavar dinero.⁴⁰ El reporte también menciona la creciente explotación de sistemas de pago en-línea que “ofrecen anonimato, versatilidad, y comodidad y seguirán ganando popularidad con criminales internacionales que lavan dinero porque dichos sistemas tienen alcance global y reducen los problemas vinculados a la fluctuación de tasas de cambio. Algunos servicios de pago en-línea no pueden autenticar la identificación del cliente de manera definitiva, y otros servicios promueven abiertamente el sistema de los pagos anónimos”.⁴¹ Además, “Mundos Virtuales” tales como *Second Life* ofrecen nuevas oportunidades para el lavado: créditos acumulados en el mundo virtual son pagados periódicamente con un cheque legítimo por los operadores del mundo virtual; el pago de narcóticos en el mundo real puede hacerse con dinero virtual que también produce “un cheque legítimo girado por la compañía de juegos”.⁴² Los narcotraficantes pueden tener “múltiples cuentas de juegos a través de las cuales pueden comprar y vender artículos entre sí, en una versión cibernética de un sistema de lavado de dinero basado en el comercio o intercambio”.⁴³

Los estimados de las ganancias del narcotráfico repatriadas hacia México por las organizaciones de narcotraficantes que operan en Estados Unidos varían considerablemente. También es muy difícil determinar la porción de las ganancias de la droga que se destinan a organizaciones narcotraficantes mexicanas, en vez de las colombianas. De hecho, la

Evaluación Nacional de Amenazas Anti-Narcóticos combina los dos países, y sugiere en el reporte que juntos generan, retiran y lavan entre 18 y 39 mil millones de dólares anualmente.⁴⁴ Cualquiera que sea la cifra exacta, lo que está claro –tal como se indicó arriba– es que una parte importante de las ganancias del narcotráfico se mueve en la forma de efectivo a granel. Por eso no es sorpresa que en marzo del 2007 se decomisó la suma de \$207 millones en efectivo a granel en la residencia en Ciudad México de Zhenli Ye Gon, suplidor de pseudo-efedrina y otras sustancias químicas para los laboratorios mexicanos de metanfetamina.⁴⁵ El dinero confiscado incluía no solamente dólares americanos sino también pesos mexicanos, euros, dólares de Hong Kong, y monedas de oro.

Aunque los criminales que lavan dinero constantemente están aprovechando métodos, mecanismos y modalidades nuevas para legitimar las ganancias del narcotráfico, también recurren a métodos tradicionales y seguros. Esto es así sobre todo en el caso de los narcotraficantes y participantes en el lavado de dinero colombianos, quienes todavía recurren en gran medida al uso del sistema de canje de divisas en el mercado negro para lavar el producto del narcotráfico. Bajo dicho sistema, los traficantes de dinero del mercado negro suplen narcodólares a empresarios colombianos legítimos en Estados Unidos quienes los usan para efectuar compras de productos comerciales; a cambio de esto, sus contrapartes en Colombia entregan sumas equivalentes en pesos a los narcotraficantes colombianos. A veces esto también se hace a través del contrabando. También se puede aprovechar el comercio para crear un pretexto ostensiblemente legítimo para transferencias de dinero a través de mecanismos sencillos de sobrefacturación y subfacturación. En este sentido, cabe notar que también se ha aumentado el número de compañías fantasma en Colombia (compañías típicamente utilizadas para el lavado). En este país, con la ayuda de EE.UU., creó una Unidad de Transparencia Comercial como complemento a su FIU, la cual ha tenido cierto nivel de éxito en la lucha contra el lavado de dinero. Una iniciativa, llamada Operación Mina de Oro, se enfocó en una organización que utilizaba textiles para ocultar sus actividades de lavado, lo que produjo 32 acusaciones judiciales en EE.UU. y el decomiso de más de US\$9 millones.⁴⁶ Sin embargo, la lucha contra el lavado de dinero sigue siendo un reto formidable en Colombia, debido a la continua diversidad de métodos. Colombia también recibe

dólares y euros a granel, los cuales son convertidos a pesos y luego transferidos a “Centroamérica y otros lugares para ser depositados como fondos legítimos en casas de cambio y que luego son reconvertidos a pesos y repatriados por cable a Colombia”.⁴⁷ También se usan tarjetas de debito y de valor guardado para repatriar las ganancias del narcotráfico.⁴⁸

De manera significativa, el narcotráfico en Europa se ha vuelto cada vez más atractivo para las organizaciones colombianas del narcotráfico. Después de perder su dominio sobre el mercado estadounidense, han recuperado su posición y sus ganancias en Europa, región que se ha vuelto aún más lucrativa con el resurgimiento del euro. Además, las organizaciones colombianas del narcotráfico han creado puntos seguros de trasbordo o puente logrando una profunda penetración en estados débiles de África Occidental, sobre todo Guinea-Bissau, a la vez que aprovechan a España como principal punto de entrada al continente europeo.

4. EL PROBLEMA DE LOS DATOS

Los principales obstáculos a los esfuerzos para medir el flujo del dinero producto del crimen, o de evaluar la magnitud de los mercados objeto del crimen, radican en que solamente una pequeña porción del flujo y de los mercados pueden verse a través de los decomisos realizados por las autoridades. Por tanto, la variable clave es el porcentaje del producto decomisado —una cifra muy difícil de determinar. Tradicionalmente las autoridades operaban sobre la base de que los decomisos de narcóticos representaban algún 10 por ciento del flujo y mercado totales. Otras evaluaciones más sofisticadas, como el Reporte Mundial de las Naciones Unidas sobre el Narcotráfico, comparan los decomisos de cocaína, por ejemplo, con niveles estimados de producción. Sin embargo, aun en este caso, las evaluaciones de rendimiento de cosechas pueden ser cruciales. Dentro de este contexto, parece que la campaña de rociado o “*spray*” en Colombia ha tenido solamente un éxito parcial, en parte debido a la capacidad de adaptación de los que cultivan la coca tomando contramedidas y desarrollando cultivos resistentes al rociado.

Los datos correspondientes a las organizaciones del narcotráfico en Estados Unidos se nutren de las evaluaciones anuales del Centro Nacional de Inteligencia Anti-Narcóticos. Aunque normalmente las evaluaciones de inteligencia no son perfectas,

el NDIC confía fuertemente en reportes de primera mano procedentes de las autoridades estatales y locales, además de los insumos enviados por otras agencias federales, como la Administración Anti-Narcóticos. Aun así, como se indica arriba, a veces el análisis es menos preciso de lo esperado. Muy probablemente las versiones de los reportes del NDIC son deliberadamente inexactas respecto a algunos puntos clave, mientras que las versiones clasificadas brindan mayor especificidad y detalle. Sin embargo, existen lagunas en el conocimiento y comprensión, muchas de las cuales son reconocidas explícitamente por el NDIC en sus publicaciones. Incluso los analistas y las personas que recogen inteligencia deben enfrentar a un adversario bien versado en el engaño y la negociación.

En ningún lugar se encuentran mayores dificultades que en las evaluaciones del lavado de dinero, sobre todo las evaluaciones a escala global, las cuales consistentemente llegan a una cifra que termina en doble cero, seguido por la cifra de mil millones. Dichas evaluaciones, generalmente, dependen demasiado de suposiciones subyacentes y, frecuentemente, el conteo doble, triple o hasta cuádruple de transacciones. Tal como señaló el profesor R. Thomas Naylor, no solamente se usa el término lavado de dinero de manera casi promiscua (cuando en realidad tiene un significado preciso respecto a la transformación de ganancias criminales en beneficios ostensiblemente legítimos), sino que también se presenta una tendencia a confundir el dinero lavado con la totalidad de las ganancias de actividades criminales.⁴⁹ De hecho, los criminales reinvierten una parte importante de sus ganancias en sus negocios, facilitan actividades mediante pagos por actos de corrupción, y muchas veces ellos ponen el dinero fuera del alcance de las autoridades sin agotar el proceso de lavado. Por consiguiente, se desconoce la porción de las ganancias criminales que realmente sea lavada. Tampoco se sabe el porcentaje de las ganancias por narcotráfico que es repatriado desde Estados Unidos, hacia Latinoamérica, y el porcentaje que se queda en Estados Unidos.

Nada de esto deslució la importancia de los esfuerzos por estimar el volumen y el valor de los flujos de dinero y los mercados criminales; solamente sirve como recordatorio de cómo esto se hace, y la confianza que se debe depositar en los resultados subsecuentes. El crimen organizado constituye un sector donde los mitos y leyendas no solamente florecen sino que forman parte del atractivo primitivo

del tema. Por tanto, cuando se analizan los flujos y evalúan los mercados, es imprescindible ser cauteloso con los cálculos y la metodología, y ser modesto en sacar conclusiones.

NOTAS

- 1 Citado en Anthony L. Kimery, "Obama Admin to Inherit Southern Border Nightmare", *Homeland Security Today*, disponible en <http://www.hstoday.uscontent/view/6755/150/1/6>.
- 2 Centro Nacional de Inteligencia Anti-Narcóticos, Departamento de Justicia de los EE.UU., *National Drug Threat Assessment* 2009, p. 45, en adelante citado como NDTA 2009.
- 3 "Mexico, U.S., Italy: The Cocaine Connection", *Stratfor Today*, septiembre 18, 2008.
- 4 *Íbid.*
- 5 NDTA 2009, Resumen, p. iv.
- 6 *A Line in the Sand: Confronting the Threat at the Southwest Border*, Preparado por el personal de la mayoría del Comité del Congreso sobre Seguridad Interna, Sub-comité de Investigaciones, Michael T. McCaul, Presidente, p. 2 disponible en: <http://www.house.gov/mccaul/pdf/Investigation-Border-Report.pdf>.
- 7 Carolyn Nordstrom, *Global Outlaws*, (Berkeley: University of California Press, 2007), p. 159.
- 8 Nikos Passas, "Globalization and Transnational Crime: Effects of Criminogenic Asymmetries," en Phil Williams y Dimitri Vlassis, eds., *Combating Transnational Crime* (London: Frank Cass, 2001), 22-56.
- 9 James M. O'Kane, *The Crooked Ladder: Gangsters, ethnicity and the American Dream* (New Brunswick NJ: Transaction, 1992).
- 10 Terry W. Saltzman y Ben J. Welch III, "Maras in Central America" en www.smallwarsjournal.com.
- 11 Grupo de Crisis Internacional, *Colombia's New Armed Groups*, Reporte sobre Latinoamérica, N° 20, 10 mayo 2007.
- 12 Centro Nacional de Inteligencia Anti-Narcóticos, "Situation Report: Cities in Which Mexican DTOs Operate Within the United States", abril 11, 2008, p. 1.
- 13 *Íbid.*
- 14 *Íbid.*
- 15 *Íbid.*
- 16 *Íbid.*
- 15 NDTA, 2009, p. 45.
- 16 Entrevista con oficiales mexicanos, mayo 2008.
- 17 *Íbid.*
- 20 NDTA, 2009, p. 44.
- 21 *Íbid.*
- 22 *Íbid.*, p. 46.
- 23 *Íbid.*, p. 45.
- 24 *Íbid.*, p. 45.
- 25 Centro Nacional de Inteligencia Anti-Narcóticos, Departamento de Justicia de los EE.UU., *National Drug Threat Assessment*, 2008, p. vi.
- 26 *Íbid.*
- 27 Para "compradores testafarro" ver Fred Burton y Scott Stewart, "Mexico: Dynamics of the Gun Trade" *Strategic Forecasting Inc.*, octubre 24, 2007.
- 28 "Gulf Cartel Top Arms Smuggler in Mexico", *Excelsior*, enero 5, 2009.
- 29 Ver Lorean Figueroa "Decomisan en México más de 6 mil 500 armas de EE.UU.", *El Diario de El Paso*, octubre 9, 2008 en <http://www.diario.com.mx/nota.php?notaid=936c750cf2f71f917beef71646bb4aa7>.
- 30 "Gulf Cartel Top Arms Smuggler in Mexico", *Excelsior*, enero 5, 2009.
- 31 *Íbid.*
- 32 *Íbid.*
- 33 *Íbid.*
- 34 Ver "ATF Expands Efforts to Combat Illegal Flows of Firearms into Mexico" *ATF News*, enero 16, 2008.
- 35 Centro Nacional de Inteligencia Anti-Narcóticos, U.S. Department of Justice, *National Drug Threat Assessment* 2008, p. 32.
- 36 *Íbid.*
- 37 *Íbid.*, p. 33.
- 38 *Íbid.*, p. 33.
- 39 *Íbid.*, p. 34.
- 40 *Íbid.*, p. 33.
- 41 *Íbid.*, p. 34.
- 42 *Íbid.*
- 43 *Íbid.*
- 44 NDTA, 2009, p. 49.
- 45 *International Narcotics Control Strategy Report*, 2008, vol 2 Money laundering and Financial Crimes, p. 330.
- 46 *Íbid.*, p. 167.
- 47 *Íbid.*, p. 164.
- 48 *Íbid.*
- 49 Ver Jack Blum, Michael Levi, R Thomas Naylor, y Phil Williams, *Financial Havens, Bank Secrecy and Money Laundering*, Springer New York, 2007.

EL CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MAPEO DE MÉXICO

JORGE CHABAT / GEORGINA SÁNCHEZ

INTRODUCCIÓN

El mapeo del crimen organizado en México implica diferentes niveles y ángulos de la medición de esta amenaza. Un primer nivel es el de la identificación de datos que permita distinguir la expansión geográfica del crimen; un segundo nivel es el de la penetración de este, tanto en su vertiente de negocio ilícito, como el del grado de corrupción y complicidad con las autoridades responsables de combatirlo. Cantidad y variedad de tráfico de drogas, armas, personas; montos de las operaciones del crimen organizado, redes, carteles y células delincuenciales; relaciones entre los diversos delitos; estrategias de operación, desarrollo y expansión, así como los resultados cuantitativos de sus operaciones, en términos de ejecuciones, enfrentamientos o secuestros, son algunos de los indicadores necesarios para el mapeo del crimen organizado.

Sin embargo, también existe la medición cualitativa de la operación del crimen organizado, la forma en que impacta a la sociedad y la forma en que ésta genera dinámicas de violencia; la forma en que impacta al Estado y la relación de fuerzas que se establece entre ambos.

El mapeo del crimen organizado en México revela tanto la expansión geográfica del crimen como el desarrollo intensivo, cuando no masivo, de sus operaciones.

Ante la falta o deficiencia de datos oficiales que permitan medir esta amenaza, el reto es el de relacionar los datos existentes o, en su caso, generar indicadores que permitan realizar una medición cuantitativa y cualitativa, subrayar las inconsistencias o las contradicciones y buscar los parámetros que parecieran ser los más cercanos a una realidad que por ser tan cotidiana, se vuelve más compleja de asir. En las siguientes líneas analizaremos cinco de las expresiones del crimen organizado en México: narcotráfico, lavado de dinero, armas, secuestros y trata de personas.

1. NARCOTRÁFICO Y CRIMEN ORGANIZADO

México ha sido un importante país productor de marihuana y heroína desde mediados del siglo XX. El país adquiere un papel relevante a nivel internacional a fines de la década de los 60 cuando se da un auge en el consumo de drogas en Estados Unidos, y México se convierte en el principal país proveedor del mercado estadounidense. Durante la década de los 70 la producción de marihuana y de heroína se reduce sensiblemente debido a los esfuerzos de erradicación emprendidos por el gobierno mexicano como resultado de la presión ejercida por Estados Unidos, pero en la década de los 80 se presenta un nuevo incremento en ambas drogas. Este incremento

respondió, por un lado, al deterioro de las fuerzas policíacas mexicanas y al avance de la corrupción y, por otro lado, a que México se convirtió en una ruta de paso importante de la cocaína proveniente de Colombia destinada al mercado estadounidense. Esto hizo que las autoridades mexicanas, además de combatir la producción de marihuana y heroína, se dedicaran a interceptar los crecientes cargamentos de cocaína que atravesaban el país. Los narcotraficantes colombianos establecieron en esa década alianzas con los carteles mexicanos que ya distribuían marihuana y heroína en Estados Unidos, por lo que las rutas de distribución de la coca eran básicamente las mismas ya establecidas para las drogas producidas en México.

Durante las décadas de los 80 y 90, las estadísticas sobre el fenómeno del narcotráfico se enfocaron básicamente a medir los niveles de producción de marihuana y amapola así como los decomisos de ambas drogas y de la cocaína proveniente de Sudamérica. Si bien había estadísticas sobre la violencia generada por el narcotráfico, estas no eran muy exactas, porque no siempre era fácil distinguir entre una muerte vinculada al narcotráfico de una muerte por otra causa, problema que subsiste hasta la fecha. Además, la violencia generada por el narcotráfico no alcanzaba los niveles que ha adquirido desde 2005 y no era un tema que centrara la atención de la opinión pública, por lo que se prestaba poca atención en los medios de información a esas cifras y no había ningún registro sistemático en esos medios de los niveles de la narcoviolencia.

Desde la década de los 80, las cifras sobre producción de drogas ilícitas, decomisos y erradicación de las mismas, así como arrestos de narcotraficantes, se encuentran fundamentalmente en dos fuentes: el Informe sobre la Estrategia Internacional de Control de Drogas del Departamento de Estado (International Narcotics Control Strategy Report) y los informes de la Procuraduría General de la República. Asimismo, desde 1998 se comenzó a publicar el Informe Mundial sobre las Drogas de la Oficina contra la Droga y el Delito de la Organización de Naciones Unidas, con información, basada en los reportes del gobierno mexicano.

De acuerdo con el Departamento de Estado, la producción potencial de goma de opio en 2008 fue de 149 toneladas métricas, en tanto que la de heroína fue de 18 toneladas¹. De acuerdo con la ONU, la producción de opio en México fue en 2007 de 108

toneladas métricas. En 2007 la producción mexicana de opio equivalía al 1,6% de la producción mundial.² La producción de opio ocupó en 2008, 6.900 hectáreas de acuerdo al Departamento de Estado, en tanto que para la ONU dicha producción ocupó 5.000 hectáreas en 2006. Esta cifra es muy similar a las 5.100 hectáreas reportadas para ese año por el Departamento de Estado. En relación a la marihuana, el Departamento de Estado reportó el cultivo neto de 8.900 hectáreas para 2008, en tanto que la ONU reportó 6.178 hectáreas para 2006. Para ese año, el Departamento de Estado reportó 8.600 hectáreas. Como se puede apreciar, en 2006 hay una diferencia importante en la cantidad reportada dependiendo de la fuente que se utilice. Con relación a la producción neta de marihuana, el Departamento de Estado reportó 15.800 toneladas para 2008 y 15.500 para 2006. La ONU reportó, citando fuentes del gobierno mexicano, 7.400 toneladas para 2006. La diferencia entre las cifras de la ONU y del Departamento de Estado es notoria.

En lo que respecta a la heroína, el Departamento de Estado reportó decomisos en México por 21 toneladas en 2006, 48 en 2007, año récord, y 19 en 2008. Por su parte, la ONU reportó una cifra muy similar para 2006: 21,33 toneladas. Llama la atención el porcentaje tan pequeño de decomisos de cocaína en México con relación a la producción mundial (3%) a pesar de que por México transita el 90% de la cocaína que llega a Estados Unidos, según el Departamento de Estado y la ONU.

Con relación a las rutas del tráfico de drogas de México hacia Estados Unidos, estas se dividen básicamente en tres: la que surge a la costa Oeste de la Unión Americana y que pasa por Baja California para entrar a California, la que surge al centro y que conecta a Chihuahua con el centro de Texas, y la que surge a la costa Este que pasa por Tamaulipas para conectar con el sur de Texas. Estas rutas han sido señaladas desde hace años por la Procuraduría General de la República.³ Dichas rutas coinciden con lo señalado por otras fuentes como el Centro Nacional de Inteligencia para las Drogas de Estados Unidos (National Drug Intelligence Center).

En lo que se refiere a las bandas del narcotráfico que operan en México, estas aparecen listadas en varias fuentes, tanto nacionales como internacionales, oficiales y periodísticas. La DEA hace un seguimiento desde hace varios años de los carteles mexicanos y desde mediados de los 90 ha ubicado a cuatro grandes organizaciones: el Cartel del Golfo, el de Juárez,

TABLA 1. ESTADÍSTICAS DEL REPORTE INTERNACIONAL SOBRE LA ESTRATEGIA DE CONTROL DE DROGAS DEL DEPARTAMENTO DE ESTADO (INTERNACIONAL NARCOTICS CONTROL STRATEGY REPORT, 2009)

	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001
Opio								
Cosechas / Red de cultivod (ha)	6.900	-	5.100	3.300	3.500	4.800	2.700	4.400
Eradicación (ha)	12.035	11.102	16.889	21.609	15.925	20.034	19.157	19.115
Potencial goma de opio (MT)	149	-	110	71	73	101	58	71
Potencial heroína (MT)	18	-	13	8	9	12	5	7
Marihuana								
Cosechas / Red de cultivod (ha)	8.900	-	8.600	5.600	5.800	7.500	7.900	4.100
Eradicación (ha)	15.756	22.348	30.162	30.842	30.851	36.585	30.775	28.699
Potencial de marihuana (MT)	15.800	-	15.500	10.100	10.440	13.500	7.900	7.400
Producción								
Cocaína HCl (MT)	19	48	21	30	27	21	12	30
Marihuana (MT)	1.650	2.194	1.902	1.786	2.208	2.248	1.633	1.839
Goma de opio (kg)	168	292	75	275	464	198	310	516
Heroína (kg)	192	298	351	459	302	306	282	269
Metamfetamina (kg)	341	932	753	979	951	751	457	400
Arrestos/detenciones Total	26.947	19.384	11.579	19.222	18.943	8.985	7.055	9.973
Nacionales	26.571	25.539	18.694	19.076	18.763	8.822	6.930	9.784
Extranjeros	376	295	207	146	180	163	125	189
Laboratorios destruidos	19	32	31	39	23	22	13	28

Fuente: Mexico Statistics (2002-2008).

el de Tijuana y el de Sinaloa.⁴ Algunas fuentes gubernamentales han identificado más organizaciones criminales de narcotráfico. Por ejemplo, la Procuraduría General de la República ubicaba en 2005 a las siguientes organizaciones dedicadas al narcotráfico en el país: la organización de los hermanos Arellano Félix (cartel de Tijuana) la de los hermanos Carrillo Fuentes (cartel de Juárez), la de Joaquín Guzmán Loera-“Güero” Palma Salazar (cartel de Sinaloa) la de Osiel Cárdenas Guillén (cartel del Golfo), la de los hermanos Amezcua Contreras (cartel de Colima) la de Pedro Díaz Parada, operando en el sur de México y la de Luis Valencia Valencia (operando en Jalisco).⁵ No obstante, el proceso de fragmentación acelerada que ha ocurrido en el mundo del narcotráfico desde 2008 ha vuelto el panorama más complejo e impredecible. El Departamento de Estado en su reporte de 2009 ha definido así la situación:

El incremento en la violencia puede deberse al éxito de la agresiva campaña anti-crimen del presidente Calderón que ha desplegado al Ejército de manera amplia en búsquedas y planes de seguridad regionales, al tiempo que ha sido más efectiva en el uso de instrumentos como las extradiciones. Esto ha llevado al arresto de im-

portantes líderes de los carteles y ha reducido el espacio operativo de las bandas criminales, que están ahora luchando entre ellas por los beneficios ya disminuidos. Como resultado de esto, las bandas criminales están ahora frecuentemente en control de subordinados cada vez más erráticos y violentos, lo que lleva a más asesinatos y a una conducta poco predecible.⁶

Esta fragmentación ha hecho que las antiguas clasificaciones de los carteles se vuelvan obsoletas y ahora se habla ya de fisuras en el cartel de Tijuana, en el del Golfo, donde los “Zetas” parecen actuar por su lado y en el de Sinaloa, donde los hermanos Beltrán Leyva se han separado de el “chapo” Guzmán.⁷

2. LAVADO DE DINERO

Si bien, en el caso de las cifras sobre la producción de drogas ilícitas, estas no son muy confiables, en lo que se refiere a las ganancias que genera el narcotráfico y el dinero que es “lavado” para convertirse en dinero legítimo, las cifras son aún más imprecisas y las fuentes variadas. En 1997 la revista *The Economist* calculó en 6 mil millones de dólares al año la cifra de dinero generado por el narco en México.⁸ Ese mismo

MAPA 1. FRONTERA SUR TEXAS-MÉXICO
(CENTRO NACIONAL DE INTELIGENCIA SOBRE DROGAS)



Fuente: National Drug Intelligence Center, “South Texas High Intensity Drug Trafficking Area Drug Market Analysis”, abril 2008, <http://www.usdoj.gov/ndic/pubs27/27513/>, y mayo 2007, <http://www.usdoj.gov/ndic/pubs22/22796/border.htm#Figure1>.

MAPA 2. FRONTERA SUR TEXAS-MÉXICO (NDIC)



Fuente: National Drug Intelligence Center, “South Texas High Intensity Drug Trafficking Area Drug Market Analysis”, abril 2008, <http://www.usdoj.gov/ndic/pubs27/27513/>, y mayo 2007, <http://www.usdoj.gov/ndic/pubs22/22796/border.htm#Figure2>.

MAPA 3. FRONTERA SUR CALIFORNIA-MÉXICO (NDIC)



Fuente: National Drug Intelligence Center, "South Texas High Intensity Drug Trafficking Area Drug Market Analysis", abril 2008, <http://www.usdoj.gov/ndic/pubs27/27513/>, y mayo 2007, <http://www.usdoj.gov/ndic/pubs22/22796/border.htm#Figure3>.

MAPA 4. TRÁFICO DE COCAÍNA: RUTAS



Fuente: Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas (SEUDC) / PGR. Procuraduría General de la República, "Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006".

MAPA 5. TRÁFICO DE MARIHUANA: RUTAS



MAPA 6. TRÁFICO DE OPIÁCEOS: RUTAS



Fuente: Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas (SEUDC) / PGR. Procuraduría General de la República, "Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006".

año, la revista *Latin Trade*, hablaba de una cantidad de entre 10 mil y 15 mil millones de dólares por año.⁹ En 2007 la Procuraduría General de la República calculó en 10 mil millones de dólares al año el dinero del narcotráfico en México.¹⁰ Evidentemente, dada la incertidumbre de las cantidades, no faltan fuentes que hablan de cantidades significativamente mayores.¹¹ Incluso, se ha especulado que una forma de lavar dinero del narco es a través de las remesas de los migrantes mexicanos que residen en Estados Unidos. Si esta hipótesis es cierta, estamos frente a un problema de medición serio, dada la gran cantidad de pequeñas transacciones que dichos migrantes realizan de manera cotidiana.¹² De cualquier forma, lo que resulta evidente es que las cifras en este tema son muy imprecisas y difíciles de corroborar, a pesar de los controles existentes en el sistema bancario mexicano, lo que plantea un desafío serio para el análisis del narcotráfico en México.

3. ARMAS Y CRIMEN ORGANIZADO

Después del tráfico de drogas, las armas son consideradas por los mexicanos como la principal amenaza que se cierne sobre el país. Esta percepción está sólidamente fundada en la realidad. El tráfico y circulación de armas en México es un secreto a voces. A pesar de que durante décadas este tema fue esquivado por los gobiernos y en particular por la instancia responsable de hacer cumplir la Ley Federal de Armas de Fuego y del Registro Nacional de Armas, la Secretaría de la Defensa Nacional, es evidente que las armas de fuego circulan libremente en el país.

La encuesta de Simo-Casade¹³ revela que 15% de los adultos con credencial para votar poseen armas, es decir, que 11 millones y medio de mexicanos aceptan que ellos o su familia tienen armas de fuego. Aunque el 50% rechaza que la población deba armarse, un tercio está de acuerdo con que se permita a la población en general tener armas de fuego en su casa. Las consecuencias de esta respuesta son devastadoras para el Estado, que tiene por función primordial garantizar la seguridad de sus ciudadanos. Más allá de lo que el Estado haya hecho mal en la tarea de proteger a la población, este dato apunta más bien a lo que el Estado ha dejado de hacer por ellos y que, unos, impotentes ante el crimen pero también otros, armados contra el propio Estado y la sociedad, están dispuestos a sustituir al Estado en su defensa particular.

La libre circulación clandestina de armas se convirtió en un hecho cotidiano, ya que el 56% cree que en su comunidad circulan armas de fuego de manera clandestina. El círculo cercano a las familias, la comunidad, es el que mide con mayor precisión la vida cotidiana de los ciudadanos. De más de la mitad de la población que convive con las armas, no es de descartar que una parte de ella posea armas, con lo cual el ejército de ciudadanos armados de manera ilegal podría superar los 15 millones.

Legalmente, cada mes, un promedio de 2.500 civiles hace una compra a Sedena, es decir, se arman de manera legal 30 mil personas al año; además de que las afiliaciones a clubes de tiro y caza se elevaron 500% en 2008, lo cual les permite tener armas de mayor calibre.¹⁴ No obstante, México es un país de caza de especies menores, por lo que el “turismo cinegético” parece haberse convertido en una forma legal para hacer tráfico ilegal de armas.

Las armas y el crimen organizado en México presentan varias articulaciones internas significativas:

- *Primero*, porque el crimen organizado en México se extiende a través de la diversificación del mercado del crimen –tráfico de drogas, de personas, secuestros, piratería, etc.– y para ello requiere de armas.
- *Segundo*, porque el tráfico de armas es en sí mismo un negocio lucrativo para el crimen organizado, tanto en su vertiente de intermediación en la venta de armas, como en una de las vertientes más violentas del crimen, es decir, el mercado de la protección. Este mercado está constituido por delincuentes, ex policías, ex militares, ex kaibiles (miembros de la policía guatemalteca en los años de la guerra sucia) que venden protección al narcotráfico.
- *Tercero*, porque las rutas del narcotráfico, que ascienden hacia Estados Unidos, el mayor consumidor de droga en el mundo, son las mismas que utilizan los traficantes de armas. Estas rutas no son una cuestión meramente geográfica. Se trata de los corredores por los cuales circulan tanto drogas como armas en donde el crimen organizado ha logrado obtener, por una parte, el control de las autoridades locales vía la corrupción, y por otra, la secuencia necesaria para alcanzar sistemas eficientes de distribución hasta los consumidores.
- *Cuarto*, porque aunque existe una Ley Federal de Armas de Fuego y un Registro Nacional de

Armas que datan de 1972, no existen mecanismos eficientes que garanticen el cumplimiento de estos. Así, el Registro cuenta con poco menos de 3 millones de armas registradas desde hace 37 años, mientras que el crimen organizado cuenta con redes eficientes de compra, distribución y venta de armas desde Estados Unidos hacia México y hasta los países de América del Sur. Más del 90% de las armas que circulan en México de manera ilegal provienen de Estados Unidos, donde hay más de 6.600 armerías y 12.000 puntos de venta de armas, incluidos los supermercados. Las armerías cuentan con diferentes sistemas para vender armas al crimen organizado; uno de ellos es el de los intermediarios. Por ejemplo, un solo vendedor fue capturado en Estados Unidos por haber vendido más de 700 armas, de las cuales 515 eran ametralladoras AK47 para el cartel de Sinaloa, uno de los mayores carteles de narcotráfico en México.¹⁵ No obstante, la mayor compra de armas ilegales se realiza a través del mercado secundario, en las llamadas ferias de armas, donde no existen controles sobre vendedores ni compradores. La Oficina de Alcohol, Tabaco y Armas (ATF) de Estados Unidos cuenta con 200 inspectores para el control de los flujos. “Desde la frontera norte entran cohetes antitanques M-72 y AT4, lanzagranadas MGL, lanzacohetes RPG-7 y ametralladoras Herstal, cohetes antitanque de tipo M-72 y AT-4, lanzacohetes RPG-7, lanzagranadas MGL calibre 37 mm, lanzagranadas calibres 37 y 40 mm, granadas de fragmentación, fusiles Barret calibre 50, además de la subametralladora FN Herstal de fabricación belga, calibre 5,7x28 mm, conocida como Five-Seven, o ‘mata policías’, porque es capaz de perforar los blindajes. Según un informe del Comité de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos, cada día cruzan por la frontera mexicana 2.000 armas, esto es, 730.000 al año”.¹⁶

Sin embargo, las acciones y procedimientos para que del lado mexicano exista un control efectivo de armas son aún pobres: el gobierno del presidente Calderón sólo logró asegurar 24.317 armas desde el inicio de su gestión en 2006 hasta noviembre de 2008.¹⁷ “El cartel del Golfo, los Zetas, y los carteles de los Arellano Félix y del Pacífico, en ese orden, son identificados por la PGR como las organizaciones a las que se les ha asegurado mayor número de armas de fuego y de características especiales por su versatilidad, potencialidad

lesiva, alcance y penetración”.¹⁸ Estos aseguramientos representan de cualquier manera un avance, ya que en el gobierno anterior, “según la Comisión de Defensa del Congreso mexicano, durante la presidencia de Vicente Fox (2000-2006), 4,3 millones de armas entraron de contrabando; sólo se decomisaron 29.360”.

Se habían asegurado sólo 1.791 armas en el curso de 5 años. Por su parte, en 2007 Estados Unidos decomisó 73.000 armas en los estados fronterizos considerados como los principales abastecedores de armas a los carteles mexicanos y el Congreso, en forma paralela a la Iniciativa Mérida –nuevo paquete de ayuda anti-narcóticos por 400 millones de dólares para México– pretende asignar 100 millones de dólares para la ATF en el año fiscal 2009.¹⁹

Las rutas de las armas pasan mayoritariamente por las ciudades fronterizas: Tijuana, Mexicali, San Luis Río Colorado, Nogales, Ciudad Juárez, Ciudad Acuña, Piedras Negras, Nuevo Laredo, Ciudad Miguel Alemán, Reynosa y Matamoros y logran fácilmente penetrar los más de 3.000 kilómetros de frontera con EE.UU.

De Estados Unidos a México se han identificado las siguientes rutas:

NORTE

- Alabama-Huanímaro, Guanajuato.
- Alabama-Abasolo, Guanajuato.
- Arizona, Estados Unidos-Nogales, Sonora.
- Azusa, California-La Quemada, Zacatecas.
- Brownsville, Texas-Antiguo Morelos, Tamaulipas.
- Calexico, California-Mexicali, Baja California.
- Dallas, Texas-San Luis de la Paz, Guanajuato.
- Denver, Colorado-San Luis de la Paz, Guanajuato.
- Dimmitt, Texas-San Felipe Apóstol, Oaxaca.
- El Paso, Texas-Chihuahua.
- Fountain, Colorado-Guasave, Sinaloa.
- Franck Forth, Kentucky-Jiménez, Chihuahua.
- Houston, Texas-Monterrey, Nuevo León-San Luis Potosí-Toluca, México.
- Houston, Texas-Monterrey, Nuevo León.
- Houston, Texas-Huetamo, Michoacán.
- Laredo, Texas-Guadalajara, Jalisco.
- Sulphur Spring, Texas-San Juan del Río, Querétaro.

CENTRO

- Nogales-Ciudad Juárez-Chihuahua-Torreón-Zacatecas-Querétaro-Iguala-Oaxaca.
- Nogales-Chihuahua-Durango-Aguascalientes-Morelia.

SUR

- Ciudad Hidalgo-Unión de Juárez-Ciudad Cuauhtémoc-Tapachula-Pijijiapan-Tonalá-Tuxtla Gutiérrez-Tepanatepec-Tehuantepec-Oaxaca.²⁰

Aunque existen 17 rutas de armas identificadas oficialmente por la Procuraduría General de la República, en realidad estas varían en función de los controles fronterizos, policiales y militares, aunque el estado de Texas es claramente el mayor vendedor de armas ilícitas a México y la frontera entre los dos Laredos, la que más tráfico registra.

Sin embargo, armas y crimen organizado es un binomio que no es particular de la frontera norte; la frontera sur es también un cauce de trasiego de armas: por una parte, armas provenientes de China, la ex URSS, Europa del Este, Israel y otros países, llegan a México para el consumo del crimen organizado y la delincuencia común nacionales y, a su vez, fluyen armas provenientes de Estados Unidos hacia América del Sur. Autoridades guatemaltecas han afirmado que existen, tan sólo en esa frontera, más de 1.000 puntos ciegos sin ningún control; en el estado de Campeche, México, no existe ningún control fronterizo mexicano y en donde sí los hay, la evidente corrupción de las autoridades deja pasar prácticamente cualquier tipo de mercancía ilegal.

Antes de que estallara la guerra del crimen organizado, en el año 2003, las Naciones Unidas colocaban a México en el quinto lugar mundial de homicidios por armas de fuego.²¹ El crimen organizado es el usuario más intensivo y tecnologizado de armas de fuego, pero la delincuencia común es el usuario masivo; por ejemplo, en el país se denuncian más

de millón y medio de delitos cada año, pero el 82% de los delitos no son denunciados. De acuerdo a la encuesta nacional del ICESI, el robo es el delito más frecuente con más de 66 millones en el periodo 2000-2005, y aunque las cifras aún registran que la mayoría se efectuó sin violencia, la estimación de robo con armas fue mayor a 7 millones.²²

En el pasado podía diferenciarse la frontera entre el crimen organizado y la delincuencia común, pero hoy en día esos límites son cada vez más borrosos: muchos de los delincuentes comunes simplemente “escalan” sus niveles de capacitación y organización y se insertan en las redes del crimen organizado.

La expresión más visible del uso de armas ha sido los enfrentamientos de los carteles de la droga por el control territorial, las rutas y la distribución, tanto en México como en Estados Unidos, lo que ha desembocado en ejecuciones. Estas dan cuenta de un creciente nivel de violencia armada.

4. EJECUCIONES 2001-2008²³

Además de las ejecuciones entre carteles, que en enero de 2009 fueron 560, un fenómeno creciente es la ejecución de policías –con el objetivo de disuadir la persecución del delito–, la de mujeres –que en el pasado estaba “vetada” por los códigos de conducta entre carteles– y las ejecuciones de menores. En el año 2008, más de 100 niños fueron ejecutados, en enero de 2009, fueron 12 y es previsible que el año 2009 cierre con una cifra superior a los 120 menores ejecutados.²⁴

De acuerdo a la ley, la posesión y la portación de armas son dos derechos diferentes. Los ciudadanos pueden poseer armas sin ningún límite, en cambio, la portación está restringida a dos armas por ciudadano y hay quienes opinan que este número debería de incrementarse, de suerte que desde hace tiempo existe una iniciativa en estudio por el

TABLA 2. EJECUCIONES 2001-2008

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1.080	1.230	1.290	1.304	1.776	2.221	2.673	5.620 ²⁵

Fuente: México, Procuraduría General de la República, “Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006”. <http://www.pgr.gob.mx>.

Legislativo para que se permita la portación legal de 5 armas. Tanto la Procuraduría General de la República, como la policía y la Secretaría de la Defensa Nacional pueden realizar aseguramientos de armas, pero ninguna de estas instituciones ofrece mecanismos de transparencia que permitan saber realmente cuántas armas fueron aseguradas. Ante una delegación de congresistas de Estados Unidos, Eduardo Medina Mora, Procurador de la República, afirmó en febrero de 2009, que los narcotraficantes tienen más armas que los policías.

Una de las razones que explican el floreciente mercado de las armas en Estados Unidos es que en México está legalmente prohibida su producción, por lo que la Sedena tiene este monopolio. No obstante, existen numerosos productores artesanales y también legales, que venden y exportan armas.²⁶

Oficialmente, Sedena afirma que México no exporta armas²⁷, sin embargo, es exportador de morteros, cañones, cartuchos y municiones, granadas, armas pequeñas y ligeras, ametralladoras, partes y accesorios para estas, pistolas y revólveres; entre otros. Sus destinatarios han sido Guatemala, Chile, Paraguay y Honduras.

El 22 de diciembre de 2008, México votó a favor del Tratado de Comercio de Armas que regularía las transferencias estatales de armas. Si bien este es un buen principio hacia una regulación de las armas, en cambio este Tratado hasta ahora no ha podido afirmarse como vinculante y no implica los controles internos del tráfico ilícito de armas.

Hasta hace dos años, el tema de las armas en México nunca había sido abordado como un problema y menos aún como un tema de la agenda de gobierno. La firma de la Iniciativa Mérida, entre México y Estados Unidos, fue la ocasión para que ambos Estados pusieran en la agenda bilateral el tema de las armas. De avanzar estas iniciativas, México estará mejor preparado para enfrentar al crimen organizado, aunque la cuestión sigue siendo cómo podrá resolver las tendencias que apuntan a que el país ya se encuentra armado y las inercias de congresistas y políticos para evitar compromisos de fondo en este tema. En tanto, delincuentes y ciudadanos, se seguirán armando.

5. SECUESTROS Y CRIMEN ORGANIZADO

En el siglo XXI, el fenómeno del secuestro en México está íntimamente ligado al crimen organizado. En la

primera mitad del siglo XX, bajo el régimen autoritario, era un fenómeno ligado a secuestros de orden político, ejercidos por las propias autoridades, especialmente militares, cuando se consideraba que alguna persona representaba una amenaza o simplemente era un opositor político. Los secuestros políticos terminaban, con frecuencia, en homicidios. Sin embargo, en la segunda parte de ese siglo, el secuestro se dirigió, de manera selectiva, a empresarios y ciudadanos que por sus bienes o riquezas representaban botines significativos para los delincuentes. A medida que el deterioro social avanzó de manera acelerada, tanto por procesos de exclusión económica pero, sobre todo, por procesos de descomposición social donde el Estado no alcanzó a integrar a grandes grupos sociales dentro del sistema educativo, en los últimos 30 años, el secuestro comenzó a ser un negocio de muchos hasta convertirse, en la actualidad, en una actividad productiva del crimen organizado.

Como se puede apreciar en la tabla 3, las cifras de denuncias por secuestro ante el Ministerio Público varían según la fuente, esto es así porque no existe un sistema que registre, concentre y clasifique las denuncias; pero también porque existe manipulación de cifras por niveles e instituciones de gobierno. Por ejemplo, “mientras que el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) registró 435 en 2007, la Policía Federal Preventiva (PFP) contabilizó 1.017, cifra 134% mayor”²⁸, cifras que difieren para ese mismo año del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Comparado con otros delitos cometidos por el crimen organizado, el secuestro aparece con poca incidencia, menor al 1%. En realidad, el secuestro es el delito menos denunciado por temor de las familias a represalias de los secuestradores sobre la víctima o sobre otros miembros de la familia si el delito es denunciado. En otros términos, la cifra de secuestros no denunciados podría estar por encima de la media nacional de delitos no denunciados, que es del 87%.²⁹

Probablemente una forma más certera de conocer el nivel que han alcanzado los secuestros es a través de la cantidad de secuestradores que han sido capturados.

En el Sistema Penitenciario Nacional se encuentran actualmente internas 7.514 personas acusadas del delito de secuestro, informó el secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna. En su intervención dijo que de ese total 4.335 se

TABLA 3. SECUESTROS DENUNCIADOS ANTE
EL MINISTERIO PÚBLICO SEGÚN FUENTE

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
900	1.000	6.500	1.100	790 ⁱ			
				1.045	734	590	601
				250	291	356	332

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
						1.112	943 ⁱⁱ
521	433	436	334	325	595 ⁱⁱⁱ		>1.000
293	338	489	483	414	347	476 ^{iv}	

i Serie de datos tomados de Jiménez Ornelas, René A., El secuestro: uno de los males sociales del mexicano. <http://info5.juridicas.unam.mx/libros/1/244/2.pdf>.

ii Serie de datos de 2007 y 2008 tomados de Disminuyeron casos de secuestro en 2008: Rubido La Crónica 28 de noviembre de 2008, http://www.cronica.com.mx/especial.php?id_tema=1156&id_notas=400769.

iii Serie de datos tomados de Arango, Arturo, México: Atlas delictivo del fuero común 1997-2006, ICESI. www.icesi.org.mx.

iv Serie de datos tomados de Incidencia Delictiva del Fuero Común a Nivel Nacional Histórico 1997-2007, Elaborado por México Unido contra la Delincuencia, con información del INEGI, <http://www.mucd.org.mx/recursos/pdf/Historicodelito/Secuestro.pdf>.

Fuente: Elaboración del autor.

encuentran sentenciadas; 3.142 sujetas a proceso penal, y 37 se encuentran pendientes de su situación jurídica. García Luna señaló que de enero a agosto de este año el promedio de secuestros diarios fue de 3,02 casos, cifra que se redujo a 2,4 a partir de la firma del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad. A partir del 25 de agosto, añadió, las autoridades locales y federales lograron desarticular 53 bandas, lo que significa una cada tercer día, mientras que fueron liberadas 184 víctimas, un promedio de 13 por semana.³⁰

El análisis cuantitativo no, es sin embargo, suficiente para explicar la articulación con el crimen organizado. En los últimos 30 años, el comportamiento organizacional de este delito se transformó: los secuestros, que eran perpetrados con mayor frecuencia como actos esporádicos y cometidos por células una sola vez, cambiaron su modelo de funcionamiento. Se conformaron células especializadas, con frecuencia de hasta 10 miembros, y se “profesionalizaron” en tareas como la negociación, la inteligencia e investigación, formas de presión, distribución de tareas, como el cuidado y manutención de los secuestrados, la renta de casas de seguridad, comunicaciones, etc. Dentro de los profesionales del secuestro, existen al menos tres vertientes: la primera corresponde a las células conformadas por familias, donde participan de manera creciente mujeres; la segunda corresponde a grupos

más amplios, con capacidad de acción en cualquier estado de la República, y más violentos, donde prácticas como la mutilación son usuales; la tercera es una derivación de la segunda, pero está asociada a otros delitos y grupos delincuenciales, como el narcotráfico. Acompañada de la profesionalización y especialización en el secuestro, una tendencia consistente de estas células ha sido la reincidencia, por lo que suelen cometer más de 5 secuestros; un ejemplo de ello fue el caso de Daniel Arizmendi, alias “el mochaorejas”, cuya célula familiar y profesional perpetró al menos 21 secuestros y varias mutilaciones en dos años y medio. Otro ejemplo que ha causado alarma es la banda de la Flor, responsable del secuestro y homicidio de un niño, operación para la cual se montó un sistema de inteligencia profesional. Otro caso más es el de la célula de los Bayardo, que contaba con más de 100 miembros de ambos sexos.³¹ Un caso paradójico es el de Félix Batista, especialista internacional en negociaciones para la liberación de secuestrados, quien acudió a la ciudad de Saltillo para dar una serie de pláticas de capacitación gratuita a jefes policiacos en temas como secuestro y situaciones de crisis, y resultó secuestrado en ese lugar el 10 de diciembre de 2008.³²

Casi por definición, el secuestro es un delito colectivo; no obstante, hay casos que el delito se comete por una sola persona –sobre todo en el caso de infantes y menores de edad–; la regla

es que en su comisión intervengan dos o más personas. En los secuestros efectuados entre 1995 y 1997 en el Distrito Federal, intervinieron en promedio 3,16 secuestradores en cada delito de esta índole. Pese a la creencia general, la estructura celular de los grupos que realizan secuestros genera la poca durabilidad de dichas asociaciones. Atendiendo de nuevo a los datos de 1995 a 1997, casi la mitad de estos grupos –el 47 por ciento–, sólo llega a cometer un secuestro; el 39 por ciento comete dos y después desaparece. Sólo el 14 por ciento restante llega a cometer tres secuestros o más.³³

Si asumimos de manera conservadora que las células del secuestro no incrementaron la cantidad de secuestros por célula en los últimos 15 años y si tomamos como base las 7.514 personas detenidas actualmente por secuestro, aplicamos idealmente el factor de 3,16, tendríamos 2.377 células delictivas especializadas en el secuestro. De estas, el 47% habría cometido 1.117 secuestros, mientras que el 39% sería responsable de 1.864 y el 14% de estas células habría cometido 998 secuestros (calculando que sólo hubieran cometido 3 secuestros por célula), es decir, un total de 3.979 secuestros. No obstante, la captura de los secuestradores es producto de las averiguaciones previas levantadas ante el Ministerio Público, por lo que esta cantidad de secuestros probablemente representaría sólo el 13% del total de secuestrados y no la cifra real de alrededor de 30.607 secuestros en los años recientes. Esta cifra parece ser más apegada a la realidad que los ciudadanos viven en su vida o entorno cotidianos, aunque los ciudadanos no tienen forma de confirmarlo.

En el tema del secuestro, como en muchos otros relacionados con la seguridad y el crimen organizado, la información gubernamental es deficiente o inexistente.

Si un ciudadano pretende conocer las estadísticas de la PGR sobre la incidencia del secuestro en 2007 y 2008, deberá esperar hasta el año 2014, ya que la dependencia federal la considera como información que debe estar clasificada como reservada. Pero también deberá esperar seis años la persona que se interesa en saber cuántas bandas de secuestradores tiene detectadas la PGR, cómo están operando las organizaciones y quiénes son los principales plagiarios que son buscados por dicha autoridad.³⁴

Otra de las características del secuestro es su estacionalidad, y ello remite al objetivo central del crimen organizado en este delito: el secuestro es un negocio que se masificó en los años 90 y que pasó de tener

como objetivo a los empresarios (en los últimos seis meses de 2001 fueron secuestrados más de 100 empresarios)³⁵ a ampliar su espectro de víctimas a todo estrato socioeconómico de la población. De acuerdo a Antonio Ortega, presidente del Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, México encabeza la lista mundial de secuestros por motivos económicos. En 2007, los secuestros denunciados crecieron 33% con relación al año anterior, y durante los periodos de crisis económicas, este delito se incrementa.³⁶

A la luz de la tasa de delitos no denunciados en México, la tasa por 100.000 habitantes revela no sólo la cantidad de secuestros, sino también, la proclividad de los ciudadanos a denunciar este delito (tabla 4).

Para el año 2008, los estados de Tabasco, Baja California, estado de México y el Distrito Federal fueron las entidades con mayor índice de secuestros, en Tabasco los plagios crecieron 300%, mientras que el estado de México tuvo un incremento de 46% y Baja California de 250%. En Tijuana los plagios se triplicaron desde 2006 y se cometen más de 100 por año.³⁷

Ante la inseguridad percibida por los ciudadanos, donde entre el 55 y 56% de estos temen ser secuestrados, organizaciones sociales convocaron a dos marchas nacionales, la primera, en 2004, donde más de un millón de ciudadanos se manifestaron pacíficamente; la segunda, el 30 de agosto de 2008, en más de 40 ciudades del país, donde los ciudadanos prendieron velas como un llamado a las autoridades en contra de este delito.

A pesar de que en los años recientes la cifra de secuestros podría ser superior a 30.000 y que estos victimizan a todos los estratos sociales, lo que realmente ha movido hacia medidas contra el secuestro por parte de los poderes Ejecutivo y Legislativo, han sido los llamados secuestros de alto impacto, que son aquellos donde la difusión mediática –por tratarse de un niño hijo de un empresario, un futbolista, artista o personaje con alto perfil en los medios– ejerce presión política.

A raíz de un secuestro de alto impacto se lanzó, en 2008, la Estrategia Nacional e Integral contra el Secuestro, que incluye cinco ejes de acción: la formación de las unidades especializadas contra el secuestro; el desarrollo de una plataforma tecnológica que permita tener los mejores instrumentos para combatir este ilícito, mediante la llamada Pla-

TABLA 4. SECUESTROS DENUNCIADOS ANTE EL MINISTERIO PÚBLICO
EN MÉXICO POR CADA 100.000 HABITANTES, 2005

Orden	Entidad	Por 100.000 hab.
1	Tlaxcala	3,31
2	Tabasco	2,02
3	Distrito Federal	1,28
4	Baja California	1,11
5	Guerrero	1,05
6	Michoacán	0,96
7	Oaxaca	0,82
8	Nayarit	0,71
9	Sinaloa	0,71
10	Zacatecas	0,61
11	Morelos	0,60
12	Colima	0,56
13	Jalisco	0,51
14	Quintana Roo	0,47
15	Chiapas	0,47
16	Baja California	0,44
17	México	0,41
18	Aguascalientes	0,40
19	Sonora	0,38
20	Durango	0,33
21	Hidalgo	0,28
22	Chihuahua	0,26
23	Campeche	0,25
24	Puebla	0,25
25	Yucatán	0,23
26	Tamaulipas	0,19
27	Guanajuato	0,19
28	Querétaro	0,17
29	Veracruz	0,12
30	Nuevo León	0,11
31	San Luis Potosí	0,07
32	Coahuila	0,06

Fuente: Arango, Arturo y Cristina Lara. Sistema de Información Delictiva. Centro de Estudios México E.U. e INACIPE, México, 2006, p. 72.

taforma México; una campaña de prevención del delito; la homogenización de la legislación penal en materia de secuestro, y la creación de módulos de alta seguridad en los reclusorios, para internar ahí a los secuestradores.³⁸

Ubicar al secuestro dentro de su proporción como expresión de la violencia del crimen organizado implica también el análisis de los aspectos sociológicos que permitan comprender tanto su origen como tendencias y ramificaciones. El análisis de las tendencias puede ser productivo, por cuanto

permite diseñar planes de prevención y acciones de anticipación. Entre 2001 y mayo 2007, la Agencia Federal de Investigaciones registró 149 casos de secuestro de niños y adolescentes menores de edad en todo el país.

El DF encabezó la lista con 70 casos y siguió el estado de México, con 65. El incremento en el secuestro de menores responde a una lógica simple: el secuestro del jefe de familia complicaba reunir el dinero de su propio rescate y las negociaciones, mientras que el secuestro del menor permite que el jefe de fami-

lia haga trámites, venda bienes o se endeude para liberarlo. Como resultado de esta tendencia, las escuelas particulares han incrementado su vigilancia policiaca, incluidos perros entrenados; aunque este no es el caso para las escuelas públicas.

“La teoría de las autoridades es que cuando uno empieza por robar autos, luego camiones de carga y de ahí brinca a asaltar bancos, el siguiente paso de la pirámide es el secuestro”.³⁹ Por esta razón, el secuestro no puede ser considerado como una expresión aislada del crimen organizado, es importante establecer las articulaciones del delito.

Entendido como negocio, el secuestro físico por parte del crimen organizado es únicamente una de las variantes de la privación de la libertad. Otras son los secuestros *express*, donde el plagio de la víctima dura sólo unas horas, el tiempo de poder vaciar su cuenta de banco, o robarle sus pertenencias, o el secuestro virtual, forma de extorsión telefónica por la cual el delincuente afirma haber secuestrado a un miembro de la familia para pedir un rescate inmediato antes de que la familia pueda verificar si el secuestro tuvo lugar. Estas modalidades están mucho más extendidas que el secuestro de largo plazo. Sólo en la Ciudad de México, el Centro de Llamadas del Consejo de Seguridad Pública de la Ciudad de México recibió en los primeros nueve meses de su funcionamiento 78.532 denuncias de llamadas de extorsión, de las cuales 7.067 (18,1) fueron amenaza sobre un supuesto hijo/a o familiar secuestrado y 2.061 (5,3% del total) fueron amenazas de secuestro o muerte a quien responde la llamada.⁴⁰ La mayoría de los secuestros virtuales se realizan desde las prisiones, donde delincuentes, a través de teléfonos celulares, con la complicidad de los miembros de la célula delictiva. Estos fenómenos no son únicamente expresiones delictivas, constituyen también datos sólidos sobre la debilidad institucional de los órganos de seguridad y procuración de justicia de México. El secuestro es la privación de la libertad individual, pero también la privación de la confianza, la seguridad, el desarrollo y la cohesión social de todo el país.

6. TRATA DE PERSONAS Y CRIMEN ORGANIZADO

La trata de personas en México es una actividad que data de varios siglos. Con antecedentes como la esclavitud, los peones acasillados de la Colonia, la discriminación hacia indígenas, mujeres, niños y

pobres, usos y costumbres donde esta práctica es parte del devenir cotidiano de numerosos grupos de población. La trata de personas en México no ha sido privilegio del crimen organizado.

En las últimas décadas y dado el doble movimiento de migraciones de mexicanos hacia Estados Unidos y de extranjeros –principalmente centroamericanos– hacia México, la trata de personas se ha confundido y abordado como si fuera un problema de las migraciones.

Ciertamente, existe trata de personas en la migración hacia el Norte, especialmente de los llamados “polleros” que trasladan hacia Estados Unidos a los mexicanos y cobran importantes sumas de dinero, sin por ello asegurar que el migrante llegue con vida y a salvo a su destino. La política exterior de México ha puesto en marcha acciones de protección para estos migrantes en sus consulados y, en ocasiones, ha hecho de este problema una de sus prioridades en la defensa de los derechos humanos de mexicanos en el exterior. El sur del país ha vivido una dinámica inversa, donde los derechos humanos de los migrantes extranjeros son violados.

Sin embargo, la mayor trata de personas no es una cuestión derivada de las migraciones, sino un problema interno y con frecuencia, una práctica cultural. Es por esta razón que la ONU ha señalado negligencia oficial en este tema, ya que el país carece de un diagnóstico integral sobre el alcance, víctimas y costos sociales y económicos de la trata de personas⁴¹.

La incapacidad institucional para tipificar el delito ha impedido, a niveles federal y local, que miembros de redes criminales sean procesados y condenados. La Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (de la PGR) investiga sólo aquellos casos en los que esté implicado el crimen organizado; se traslade a las víctimas a otro país, o haya participación de servidores públicos.⁴²

En 2003, el gobierno mexicano ratificó el Protocolo de Palermo, primer instrumento internacional que definió la trata de personas. A finales de 2007 entró en vigor la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, pero fue hasta el 28 de febrero del 2009 que se publicó el reglamento correspondiente. La trata de personas es una práctica extendida y socialmente aceptada, lo que explica el retraso en su normatividad, en la elaboración de datos que den cuenta de sus alcances y la acción para prevenir y sancionar a los responsables. La trata de personas presenta

todas sus modalidades de expresión, una de las más agudas es la trata de menores.

En México, cada año, 16 mil niños son sujetos de explotación sexual, 85 mil menores mexicanos son usados en actos de pornografía, mientras que 21 de las 32 entidades del país están involucradas con acciones de turismo sexual, según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y del Fondo Internacional para la Infancia (UNICEF).⁴³

Pero de acuerdo con los datos del Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia, esta cifra sería de 20.000, de los cuales 16.000 viven en zonas indígenas y son explotados sexual y comercialmente.

La Red por los Derechos de la Infancia en México citados en el boletín indican que en este país existen 3,5 millones de niños trabajadores, de los cuales 170.000 viven y trabajan en las calles.⁴⁴

Por ejemplo, en la Ciudad de México:

(...) hay al menos 28 puntos donde la Comisión de Derechos Humanos local (CDHDF) ha detectado que se lleva a cabo alguna modalidad de explotación sexual comercial infantil. La explotación sexual comercial infantil es la tercera actividad ilícita más productiva para el crimen organizado en México, sólo detrás del narco y el tráfico de ilegales.⁴⁵

La Coalición Regional contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe indica que “un total de 250.000 mujeres y niñas ejercen la prostitución en la capital mexicana, 82 por ciento de las cuales son analfabetas”.⁴⁶

En Ciudad Juárez, entre 1993 y 2005 fueron asesinadas 101 menores, además de 36 mujeres, y en lugares como Acapulco, Cancún, Veracruz, y otros numerosos destinos de playa, el turismo sexual de menores y la pederastia son prácticas comunes que incluso se pueden contratar a través de sitios de Internet. De acuerdo a un informe de la CDHDF, en dos años, el país registró un aumento en la cantidad de sitios de pornografía infantil, de 72 mil en enero de 2004 a 100 mil en 2006.⁴⁷

Un caso relevante de la forma en que operan estas redes de prostitución y pornografía infantil fue denunciado por la periodista Lydia Cacho, donde denunciaba además, las articulaciones que tiene esta práctica con redes de poder político.⁴⁸ Esta denuncia redundó en el secuestro, hostigamiento y amenazas a la periodista por parte de la policía judicial del estado de Puebla.

Cabe destacar que en este negocio los bebés no son excepción. Existe un mercado de compra-venta de bebés en hospitales y el robo de niños y bebés.⁴⁹ En Chiapas, un infante puede costar entre 20 y 200 dólares, según denuncias de organizaciones humanitarias y este caso se repite en otros estados, como Oaxaca, Guerrero o Michoacán.

No existen estadísticas oficiales sobre la trata de personas, tema que hasta hace un par de años no se encontraba en la agenda de los gobiernos, que consideraban este delito como un problema menor y un problema de los ciudadanos, más que del Estado, “se calcula que hay aproximadamente 500 mil personas que son víctimas”⁵⁰ de la trata. Los estados del país que son origen de trata de personas son: Quintana Roo, Chiapas, Oaxaca, Hidalgo, Tabasco, Veracruz, Puebla, Tlaxcala, estado de México, Morelos, Guerrero, Michoacán, Sinaloa, Baja California, Baja California Sur y toda la franja fronteriza, particularmente Ensenada, Tijuana, Ciudad Juárez y Laredo, mientras que los tres estados de destino son la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey.

Para Teresa Ulloa Zíaurriz, directora de la Coalición Regional contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y El Caribe, este delito es el “segundo más lucrativo” a escala global, después del narcotráfico y ejemplificó: “por cada mujer o niña explotada al año las ganancias ascienden a 400 mil dólares. La trata no va sola, siempre tiene que ver con cadenas de corrupción y complicidad y con el crimen organizado que está corroyendo a las instituciones de este país. El 87% de las víctimas de la trata son para la explotación sexual comercial y en México siete de cada 10 víctimas son niñas y tres son niños. A escala global, México es uno de los países con mayor incidencia de este delito (origen, destino y paso). Se ha intensificado la trata de indígenas mexicanas hacia Japón, hacia donde son llevadas 20 mil por año y la banda criminal más estructurada de trata de mexicanas hacia esa nación se denomina Yakusá”.⁵¹

De acuerdo al Relator Especial:

No existe un eficaz sistema de protección y asistencia a los niños y adolescentes que han sido víctimas de los delitos de explotación sexual o trata en cualquiera de sus formas. Son casi inexistentes los programas de rehabilitación o reintegración social. Esta ausencia de servicios de asistencia por parte del Estado o de sectores no gubernamentales a niños y niñas víctimas de explotación sexual y de trata, bien a mano del Es-

tado o de sectores no gubernamentales, se vuelve una causa de revictimización. Estos programas no han alcanzado el número necesario para hacer frente a la situación actual y los existentes están dirigidos a víctimas de violencia doméstica, los que si bien presentan algunos puntos similares, no tienen la especialización requerida para este tipo de asistencia a graves daños psicológicos, físicos y afectivos sufridos. Esto puede causar que las víctimas de explotación sexual y trata sean muy vulnerables a las mismas o nuevas redes de explotadores y tratantes, conocedores de su debilidad. Aún no ha sido creada una nueva generación de políticas públicas para la infancia que logren detener el crecimiento de trata de menores de edad y la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes. No existen en la actualidad mecanismos de acción rápida en casos de desaparición de menores.⁵²

También existe la trata de personas que son “enganchadas” en otros países bajo falsas promesas, coerción, fuerza, secuestro, fraude o compra-venta, provenientes de “Centroamérica, Sudamérica, Asia y Europa del Este; pero también existen incontables víctimas de trata interna provenientes de los estados más vulnerables como Baja California, Chiapas, Coahuila, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tlaxcala y Veracruz”.⁵³

México es uno de los principales países de origen de las víctimas de la trata con fines de explotación sexual, aunque también se han documentado casos de trata con fines de servidumbre doméstica y otros tipos de explotación laboral. Asimismo, los migrantes centroamericanos y sudamericanos de camino al Norte transitan por México, que es también uno de los destinos finales de algunos migrantes centroamericanos.⁵⁴

En 2006, las autoridades mexicanas interpellaron y deportaron 179 mil extranjeros en tránsito hacia los Estados Unidos (94% provenientes de América Central), mientras que la Border Patrol de Estados Unidos, deportó 858.000 extranjeros, de los cuales medio millón son mexicanos. Del lado mexicano, el incremento de las interpellaciones y deportaciones de centroamericanos también da cuenta de un fenómeno migratorio que está impulsado por redes de tráfico de personas. “De las 10 mil interpellaciones efectuadas por el Instituto Nacional de Migración (INM) en 1980, se ha pasado a 138 mil en 2002, a 215 mil en 2004 y a 240 mil en 2005”.⁵⁵

Las crecientes interpellaciones del INM dan cuenta de una parte de los extranjeros que transitan por México

para llegar a Estados Unidos, pero obviamente no integran a los mexicanos, que constituyen la mayor parte de migrantes que recurren a los “polleros” para llegar a su destino. “El traslado de migrantes es un negocio muy lucrativo, los migrantes pagan entre US\$7.000 y US\$14.000 por persona para llegar al otro lado de la frontera con Estados Unidos”.⁵⁶

Lo paradójico es que las diferentes corporaciones responsables de proteger a los migrantes y de repatriarlos a sus lugares de origen, son cómplices directas o indirectas del crimen organizado. Los migrantes centroamericanos son “extorsionados una o varias veces por autoridades municipales, estatales o federales, así como por delincuentes. Estas extorsiones son frecuentemente acompañadas por amenazas, golpes, hostigamiento sexual o violaciones de mujeres migrantes y en algunos casos ejecuciones extrajudiciales”.⁵⁷ Además, las condiciones, duración y proceso de su detención no cumplen las normas legales al respecto.

La complicidad de autoridades y crimen organizado ha sido confirmada en varios casos; en otros, se constituyen en parte de la cadena de extorsión y facilitan el paso del migrante hacia las redes de control de la delincuencia.

Estos grupos operan de manera altamente coordinada; todos los días lo hacen y lo practican desde hace mucho tiempo; por eso son ‘invisibles’ a los ojos neófitos en la materia. Para ser imperceptibles han requerido y requieren contar con información, tener gente cubriendo diversos puntos estratégicos en el gobierno o en las zonas donde operan, posicionando gente que les mantenga al tanto de las acciones que pudiesen afectar sus operaciones. Estos grupos requieren información para planear, organizar, dirigir y controlar de mejor manera sus actividades. Es muy difícil que exista una red de tratantes pura, es decir, que se aboque por completo y de manera exclusiva a traficar con personas para explotarlas. Al menos eso es lo que se observó en la ciudad de Tapachula y localidades del entorno. La mayoría de los integrantes que conforman estos organismos están asociados al narcotráfico u otros ilícitos que requieren de una serie de intermediaciones que exigen la especialización de sus participantes.⁵⁸

La trata de personas en México ha sido una práctica socialmente aceptada: el intermediarismo de polleros y enganchadores, el trabajo de menores y adultos sin retribución, el turismo sexual, la pederastia organizada, el comercio y la prostitución de personas de cualquier edad y género controlada por redes,

son sólo algunas de las manifestaciones de trata de personas que son usuales en México. Lo que cambió en años recientes es que ahora –con un reglamento para la trata de personas que data de sólo un día– estas prácticas serán consideradas un delito. Pero esta normatividad está lejos de paliar la situación, no basta una política pública para erradicar esta problemática “mientras persista una serie de factores culturales que hacen de los miembros de la sociedad cómplices de este delito”.⁵⁹

CONCLUSIONES

En varias de sus manifestaciones, el crimen organizado en México tiene en común que se ha extendido a todo el país, que existen articulaciones entre los diversos delitos y que las tendencias en narcotráfico, armas, trata de personas, secuestros, violencia y ejecuciones son crecientes, hasta el punto de afectar cualitativamente la vida y seguridad de los ciudadanos, pero también la seguridad del Estado.

Si bien el crimen organizado se encuentra en cada estado y municipio del país, existen sin embargo diferencias en términos del control territorial, las rutas y el control político que el crimen organizado ejerce.

Existen vulnerabilidades que determinan el grado de penetración y operación del crimen organizado, como la cercanía con las fronteras; la débil capacidad municipal y estatal para disuadir la operación del crimen organizado; la corrupción dentro de instituciones de seguridad, justicia y de gobierno; la falta de coordinación y operación de estas instituciones frente al crimen organizado y estrategias *ex post* que intentan resolver crisis ya estalladas en lugar de estrategias preventivas y de inteligencia.

Una variable fundacional que explica el crecimiento del crimen organizado tiene raíces culturales. En consecuencia, existen altos niveles de tolerancia social a la delincuencia, cuando no redes de complicidad que encuentran en la delincuencia organizada una forma de lograr mayores ingresos en poco tiempo. En ello, una de las novedades es la creciente participación de familias y mujeres, otra, el incremento de los menores como actores del crimen organizado, pero también como sus víctimas. La falta de enraizamiento histórico de una cultura de la legalidad tiene explicación en la impunidad y la falta de confianza de los ciudadanos hacia las instituciones de justicia y seguridad. Estos factores inciden de manera directa abriendo espacios de acción y desarrollo del crimen

organizado. La cantidad de miembros del crimen organizado dejó de ser una cuestión de pequeños grupos o células, pues este se masificó.

Además de la masificación, una transformación significativa es el cambio de la naturaleza de la violencia. La tecnologización, inteligencia, inversión en la infraestructura de las redes del crimen organizado y, especialmente, la inversión en la formación de capital humano, es lo que ha permitido que el crimen organizado llegue a ser una amenaza al propio Estado.

El enfoque policial adoptado hasta ahora en México parece haber sido insuficiente para no sólo contener, sino evitar el desarrollo del crimen organizado. Por su parte, el crimen organizado ha sido el sector económico que ha tenido mayor crecimiento en los últimos 20 años.

Frente a estas tendencias, la sociedad y el Estado no sólo son vulnerables por el crecimiento de la delincuencia, sino por la ausencia de datos que permitan medir de manera sólida los alcances de la amenaza que representa para México. La falta de información “dura”, de indicadores armonizados, de transparencia de la información y de participación ciudadana en la toma de decisiones de políticas públicas, complejiza la elaboración de estrategias por parte de las instituciones de seguridad y justicia, y la capacidad de contribución social para anticipar y prever la emergencia del crimen.

No es casual que el crimen organizado haya proliferado en los últimos 30 años. El cambio de modelo económico permitió la internacionalización de la delincuencia, facilitando su crecimiento. Pero el origen de la emergencia masificada del crimen organizado se encuentra más bien en el deterioro de las estructuras de control propias del régimen autoritario, el ejercicio de un paradigma de seguridad anacrónico que no permite hacer frente a la naturaleza de las nuevas amenazas y una democracia naciente que no ha integrado a la sociedad en nuevas prácticas de convivencia ni ha comenzado a construir una seguridad democrática. En tanto, el crimen avanza.

NOTAS

- 1 United States Department of State, International Narcotics Control Strategy Report, March 2009. vol. I.
- 2 United Nations, Office on Drug and Crime, 2008, World Drug Report, p. 38.

- 3 México, Procuraduría General de la República, "Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006". <http://www.pgr.gob.mx>.
- 4 Coleen W. Cook, "Mexico's drug cartels" CRS Report for Congress, 16 de octubre de 2007. <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/crs/rl34215.pdf>.
- 5 México, Procuraduría General de la República, Programa Nacional para el Control de Drogas, "Acciones y resultados. Informe Anual 2005", p. 42.
- 6 United States Department of State, International Narcotics Control Strategy Report, March 2009. vol. I, Mexico Report. <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2009/vol1/116522.htm>.
- 7 Ver Ricardo Ravelo, "Nuevos feudos para el narco", *Proceso*, N°. 1650, 15 de junio de 2008, pp. 28-32.
- 8 "Drugs in the Americas; Time for retreat", *The Economist*, 8 de marzo de 1997, p. 44.
- 9 "Dirty Laundry" Latin Trade, Septiembre de 1997.
- 10 María de la Luz González, "Fluyen 10mdd del narco al año entre México y EU: PGR", *El Universal*, 31 de octubre de 2007. http://www.eluniversal.com.mx/nacion/vi_155494.html.
- 11 En 2004, Patricia Tofres, gerente de Inteligencia Financiera del despacho internacional de contadores Mancera, Ernst and Young, calculó que en 2003 el sistema financiero mexicano habría lavado 24 mil millones de dólares, *La Jornada*, 9 de junio de 2004.
- 12 United States Department of State, International Narcotics Control Strategy Report, March 2009. vol. II, Mexico Report on money laundering, <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2009/vol2/116555.htm>.
- 13 Encuesta realizada por la empresa Sistemas de Inteligencia en Mercado y Opinión, www.simomexico.com en colaboración con el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C. www.seguridadcondemocracia.com el 2 de noviembre de 2008. Encuesta en vivienda, la muestra consistió en 1202 entrevistas en 147 secciones electorales.
- 14 Ver: Doris Gómora, Se arman 30 mil personas al año, *El Universal*, 26 de julio de 2008.
- 15 "U.S. Is Arms Bazaar for Mexican Cartels", NYT, 25 de febrero de 2009, http://www.nytimes.com/2009/02/26/us/26borders.html?_r=2&pagewanted=2&th&emc=th.
- 16 Estados Unidos arma a los narcotraficantes mexicanos, Joaquín Ibarz, *lavanguardia.es*, 26 de febrero de 2009. <http://www.lavanguardia.es/lv24h/20090226/53648704009.html>.
- 17 Informe sobre los programas y las acciones implantados para combatir el tráfico de armas en el país. http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2008/12/asun_2512644_20081204_1228415615.pdf.
- 18 Armas sin Fronteras, Dolia Estévez, Centro de Investigación e Información Periodística, 29 de octubre, 2008, <http://ciperchile.cl/2008/10/29/armas-sin-fronteras/>.
- 19 "Difunde EU informe sobre armas confiscadas", Wilbert Torre, *El Universal*, 27 de mayo de 2008.
- 20 Elda Merino, El mercado negro de las armas, revista *Contralínea*, http://www.contralinea.com.mx/c13/html/sociedad/c13_mercadonegro.html.
- 21 Made-in-USA Guns Widely Available in Mexico, Join together, 29 de octubre de 2003, <http://www.jointogether.org/gv/news/summaries/reader/0,2061,567416,00.html>.
- 22 ICESI, Cuarta encuesta nacional sobre inseguridad/ urbana, 2006, www.icesi.org.mx.
- 23 Elaboración propia a partir de información de diarios.
- 24 Datos del Observatorio del Crimen Organizado, CASEDE, www.seguridadcondemocracia.org.
- 25 Datos de Comtrade, base de datos NISAT 2006.
- 26 Ver: Consulta de Georgina Sánchez vía el IFAI a SEDENA sobre armas pequeñas y ligeras http://www.seguridadcondemocracia.org/index.php?option=com_content&task=view&id=263&Itemid=52.
- 27 Ortega, José Antonio, El imperio del secuestro, *Proceso*, 1°. de diciembre de 2008, http://www.expresionlibre.org/site2/nacional/noti_1423.php.
- 28 Cuarta encuesta nacional sobre inseguridad urbana ICESI ENSI-4 urbana, 2006, www.icesi.org.mx.
- 29 *La Crónica*, op. cit.
- 30 Revista *Emeequis*, 11 de agosto de 2008.
- 31 Félix Batista negoció con el "Mochaorejas", Notimex, citado en Exonline, 16 de diciembre de 2008 http://www.exonline.com.mx/diario/noticia/primera/pulsonacional/felix_batista_negocio_con_el_mochaorejas/447630.
- 32 Datos sobre el delito de secuestro en México, Insyde, 2008, http://www.insyde.org.mx/images/datos%20sobre%20el%20delito%20de%20secuestro%20en%20m%C3%A9xico%202008_.pdf.
- 33 Esconde PGR cifra de plagios, Notimex, 6 de agosto de 2008, <http://www.terra.com.mx/articulo.aspx?articuloId=711810>.
- 34 Ver Arango, op. cit.
- 35 Ortega, op. cit.
- 36 Arango, Arturo y Cristina Lara. *Sistema de Información Delictiva*. Centro de Estudios México E.U. e Inacipe, México, 2006, p. 72.
- 37 Declaraciones de María Elena Morera, presidenta de México Unido contra la Delincuencia en Sufre el 'Edén' tabasqueño 300% de alza de secuestros, *Tabasco Hoy*, 5 de agosto de 2008. http://www.tabascohoy.com.mx/nota.php?id_not=160226.
- 38 Aprobó el Consejo Nacional de Seguridad Pública estrategia integral contra el secuestro, *La Jornada Jalisco*, 20 de septiembre de 2008, <http://www.lajornadajalisco.com.mx/2008/09/20/index.php?section=politica&article=006n1pol>.
- 39 Emmeequis, op.cit.
- 40 Véase el ensayo de Elena Azaola, El comercio con el dolor y la esperanza. La extorsión telefónica en México. INSYDE, http://www.insyde.org.mx/images/art_extorsion%20telefonica.pdf.
- 41 <http://www.elfinanciero.com.mx/ElFinanciero/Portal/cfpages/print.cfm?docId=174883>.
- 42 El combate a la trata de personas está rezagado, *El Universal*, 27 de febrero de 2009. <http://www.eluniversal.com.mx/primera/32564.html>.
- 43 La trata de personas genera ganancias por 9 mil 500 mdd al año, reporta la ONU, *El Periódico de México*, 7 de junio

- de 2007, <http://www.elperiodicodemexico.com/nota.php?sec=Internacional-Economia&id=116739>.
- 44 Unos 20,000 niños y adolescentes son víctimas de explotación sexual en México, *El Periódico de México*, 7 de febrero de 2009. <http://www.elperiodicodemexico.com/nota.php?sec=Familia&id=224045>.
- 45 Saben dónde hay explotación sexual infantil, pero no actúan *El Universal*, 22 de mayo de 2008, http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/vi_90245.htm.
- 46 Unos 20,000 niños y adolescentes son víctimas de explotación sexual en México, op. cit.
- 47 Cabañas Díaz, Pablo, México, paraíso de pederastas, 30 de noviembre de 2007, <http://zapateando2.wordpress.com/2007/11/30/mexico-paraíso-de-pederastas/>.
- 48 Cacho, Lydia, *Los demonios del Edén*, México, Grijalbo, 2005.
- 49 Opera red de tratantes de bebés en hospital de Carrillo Puerto, CIMAC, 21 de junio de 2007, <http://www.cimacnoticias.com/site/07062113-Opera-red-de-tratan.18101.0.html>.
- 50 Íbid.
- 51 Insta organización al Senado a no aprobar ley sobre trata de personas, en un apartado el acusado podría revertir la carga de la prueba a la víctima, *La Jornada*, 22 de junio de 2007, <http://www.jornada.unam.mx/2007/06/22/index.php?section=sociedad&article=047n1soc>.
- 52 Informe del Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, Juan Miguel Petit, Visita a México, Consejo de Derechos Humanos, Séptimo período de sesiones, Tema 3 del programa, A/HRC/7/8/Add.2, 24 de enero de 2008, <http://ceidas.org/documentos/trata/informepetit.pdf>.
- 53 Declaraciones de Mario Luis Fuentes, Director del Ceidas en La trata de personas, entre los delitos más rentables, documentan expertos, *La Jornada*, 8 de junio de 2007.
- 54 La OIM provee ayuda a las víctimas de la trata de personas en México, Organización Internacional para la Migraciones, <http://www.iom.int/jahia/Jahia/pbnAM/cache/offonce/lang/es?entryId=16571>.
- 55 Violaciones flagrantes de los derechos de los migrantes indocumentados en camino a Estados Unidos, Federación internacional de los derechos humanos, marzo 2008 - N°488/3, p. 15. <http://www.fidh.org/IMG/pdf/USAMexiquemigran488esp.pdf>.
- 56 Violaciones flagrantes, op cit., p. 18. <http://www.fidh.org/IMG/pdf/USAMexiquemigran488esp.pdf>.
- 57 Íbid., p. 25.
- 58 Casillas, Rodolfo, *La trata de mujeres, adolescentes, niñas y niños en México*. Un estudio exploratorio en Tapachula, Chiapas. Comisión Interamericana de Mujeres, Organización de Estados Americanos, organización Internacional para las Migraciones, Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto Nacional de Migración, p. 202. http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100877.pdf.
- 59 Declaraciones de Raquel Pastor, directora de la organización civil Infancia Común, *El Universal*, 8 de octubre de 2008. <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/162850.html>.

EL CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MAPEO DE CENTROAMERICA¹

JAIRO HERNÁNDEZ MILIAN / STELLA SÁENZ BRECKENRIDGE

1. ALCANCES DEL CRIMEN ORGANIZADO²

La existencia del crimen organizado hay que ubicarla en el marco de un contexto global donde han aparecido amenazas de diversa índole. Desafortunadamente, no sólo América Latina sino el conjunto de la comunidad internacional han visto aparecer estas nuevas amenazas que cada vez son más violentas, que se esparcen con mayor rapidez y que han producido el aumento de actos ilegales o ilegítimos que son difíciles de neutralizar debido a su naturaleza e interconexión global.

La globalización (generalmente asociada a aspectos tecnológicos y comerciales) posee efectos multiplicadores sobre los más diversos fenómenos de la agenda política, social y ambiental del mundo entero. La existencia de un “mundo en red” se ha vuelto cada vez más preponderante tanto para el diagnóstico como para el diseño de políticas en los más diversos campos, y ello incluye los temas relativos a la seguridad y las amenazas a la paz y la estabilidad.

El editor de la revista *Foreign Policy*, Moisés Naím, señala que los Estados están perdiendo las que él denomina “guerras de la globalización”, a saber: la guerra contra las drogas; la guerra contra el tráfico de personas; la guerra contra el tráfico de armas; la guerra contra el lavado de dinero, y la guerra por proteger la propiedad intelectual. A estas cinco “gue-

rras”, se deberían agregar otras cinco que, si bien reciben menos impacto mediático, causan graves daños a la democracia y al desarrollo. Estas “guerras” se resumen en los siguientes ejes temáticos: contra el tráfico de órganos; contra el tráfico de especies en vías de extinción (particularmente de áreas protegidas) y el robo de obras del patrimonio histórico y cultural; contra el movimiento y la ubicación de desechos tóxicos en terceros países; y, finalmente, contra el robo de vehículos, fenómeno que podría parecer banal en comparación con algunos de los fenómenos descritos pero que tiene una significación económica en verdad superlativa en regiones como la centroamericana.³

Una de estas amenazas que causa un gran impacto en la estabilidad de la región es el crimen organizado que, en su conjunto, encierra las llamadas “guerras de la globalización” descritas anteriormente.

Definir el crimen organizado es una tarea compleja. Se ha señalado que el crimen organizado existe para proveer bienes y servicios ilegítimos que el público demanda, o bien que el crimen organizado provee bienes y servicios tanto lícitos como ilícitos, pero de manera ilícita. Lo central en el crimen organizado, además de su compleja organización y redes de articulación, probablemente radica en dos características: la primera se refiere a la amenaza o el uso de la fuerza para sus actividades; y la segunda, al uso

TABLA 1. PERCEPCIONES DE AMENAZAS PRIORIZADAS POR SUBREGIÓN.

MERCPSUR	Países Andinos	Centroamérica	Caribe
Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico
Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo
Tráfico de armas	Pobreza y carencias sociales	Medio ambiente y desastres naturales	Pobreza y carencias sociales
Crimen organizado	Guerrillas y grupos subversivos	Crimen organizado	Medio ambiente y desastres naturales
Medio ambiente y desastres naturales	Tráfico de armas	Pobreza y carencias sociales	Tráfico de armas
Pobreza y carencias sociales	Crimen organizado	Tráfico de armas	Tráfico de armas
Guerrillas y grupos subversivos	Medio ambiente y desastres naturales	Guerrillas y grupos subversivos	

Fuente: II Informe del Secretario General de Flacso, El crimen organizado internacional: una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe.

de la corrupción como instrumento principal para erosionar las capacidades del Estado y aumentar la impunidad de sus acciones.

La transnacionalización del crimen ha aumentado los problemas que de él se derivan. El crimen organizado cruza las fronteras y sus acciones se relacionan con los distintos tipos de amenazas en redes de carácter global. Para poder enfrentar esta nueva forma de criminalidad es necesario también tener y desarrollar una perspectiva y visión transnacional; esto significa coordinar políticas globales y locales. Ese es uno de los principales retos que tienen los Estados y las sociedades y todos los actores que buscan enfrentar este flagelo.

El crimen organizado controla una cantidad muy importante de dinero. Se calcula entre 500.000 millones y 1,5 mil millones de dólares que fueron blanqueados en el año 2000 como parte de la acción del crimen organizado. La violencia y la intimidación ocupan un espacio que va más allá de las fronteras, se pueden asesinar funcionarios que luchan en contra de él en diferentes partes del mundo.

El crimen organizado tiene un objetivo esencialmente económico, sin embargo, para poder recibir esos recursos emplea la extorsión y la violencia como instrumentos fundamentales a su servicio. Esta característica es la que representa el mayor peligro para las sociedades latinoamericanas y caribeñas. En efecto, si analizamos en forma comparada la evolución entre los años 1997 al 2003 sobre los homicidios en Centroamérica por cada cien mil ha-

bitantes observamos que, en el caso de Guatemala corresponde casi al 35%, en El Salvador al 36% y en Costa Rica aparece en el 7,2%; basado en cifras de carácter regional.⁴

Ahora bien, cuando se miran las tasas de homicidios por categoría, y esto es muy importante, se encuentra que en el ámbito de los jóvenes de 18 a 29 años se ubican las mayores cifras y los mayores porcentajes. Por lo tanto, es esencial poder desarrollar una perspectiva y un trabajo hacia la juventud. Probablemente esto es lo que explica porqué en el área norte de Centroamérica el fenómeno de las “maras” adquiere una importancia muy grande además de su gran conexión con el crimen organizado.

2. PRINCIPALES ÁREAS ORGANIZADAS DENTRO DEL CRIMEN ORGANIZADO EN CENTROAMÉRICA

2.1 LAS MARAS Y SU CONEXIÓN CON EL CRIMEN ORGANIZADO

Las maras juegan un papel muy importante en el desarrollo de la delincuencia organizada en la región centroamericana, ya que la región atraviesa un grave y alarmante incremento en los crímenes cometidos por estas bandas. Recientemente, la Interpol difundió cifras del número total de miembros de las pandillas en Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, y se acercan a los 79.000. Hoy el problema ha crecido hasta el

punto de que los miembros de las pandillas son acusados de tráfico-trata de personas, tráfico de armas, narcotráfico y secuestro.⁵

Estas bandas se convierten en sofisticadas pandillas transnacionales que utilizan las últimas comunicaciones tecnológicas, se mueven con facilidad dentro y fuera de los más lucrativos mercados ilegales, abiertamente desafiando las autoridades fronterizas, y manteniendo todo tipo de alianzas delictivas.

Los miembros de las pandillas en Centroamérica no son homogéneos. No hay tipología aplicable a todos los pandilleros o miembros de pandillas, y no todas las bandas tienen los mismos objetivos o participan en el mismo tipo de actividades o con el mismo nivel de violencia. Aunque cada país tiene su propia problemática relacionada a estas pandillas, entre los factores que impulsan la actividad de las pandillas en toda la región se encuentran la falta de oportunidades educacionales y económicas, las zonas urbanas marginadas, la violencia y la desintegración de la familia, fácil el acceso a las drogas y las armas de fuego, e ineficaces sistemas de justicia.

Aunque los datos sobre la actividad de las pandillas son limitados y poco confiables, el número de miembros de pandillas en los países centroamericanos van desde una estimación conservadora de aproximadamente 50,000 a 305.000. Las estimaciones de los costos directos e indirectos de la violencia sugieren que los costos de la delincuencia son aproximadamente 12 a 14 por ciento del producto interno bruto (PIB), aunque sólo una parte de este costo se puede atribuir a las pandillas.⁶

Las pandillas como la MS-13 o la Calle 18 realizan negocios internacionalmente, con participación en secuestro, robo, extorsión, asesinatos, el tráfico de personas y el contrabando a través de las fronteras. Algunos gobiernos de América Central afirman que la fuente principal para que persistan estas pandillas es la política que utiliza Estados Unidos a la hora de deportar a miembros de pandillas sin compartir información acerca de ellos con funcionarios gubernamentales en el lado receptor. Los miembros de las pandillas que cometen delitos en sus propios países a menudo huyen a Estados Unidos para ocultarse, participar en actividades delictivas, y obtener ingresos, hasta que son capturados y deportados, un ciclo que a menudo se repite una y otra vez.

2.2 TRÁFICO DE ARMAS⁷

La ubicación y diversidad de accidentes geográficos que presenta la región centroamericana, así como una cultura enraizada en la violencia como medio para atender conflictos cotidianos, le endosan un perfil propicio para el canje y tráfico de armas de fuego y la violencia urbana asociada a las mismas. Como zona de tránsito de varios tipos de contrabando, puente para las operaciones del crimen organizado, presencia de pandillas juveniles armadas, una historia de conflictos armados bastante reciente y debilidad institucional, es una subregión donde la problemática por muertes, lesiones e intimidación a causa de armas es considerable.

A pesar del cese de las hostilidades y la desmovilización de cientos de soldados, la incapacidad de reinsertar a estas personas y destruir las armas utilizadas durante aquellas disputas, genera una espiral de violencia que se manifiesta en una tasa de homicidios de 22,9 por cada 100.000 habitantes para el conjunto de la subregión, superando el promedio mundial ubicado en 10,7, así como el índice de homicidios registrados durante las guerras internas en la década de los 80.⁸

Según datos de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano (2006), en el 66% de las de muertes, suicidios y lesiones en la subregión, está presente un arma de fuego. Asimismo, indica que El Salvador es el país que presenta la mayor proporción de víctimas por armas de fuego (27%), seguido por Guatemala (24%) y Honduras (24%). Además, la norma en la subregión es que la mayor cantidad de homicidios con armas de fuego se presentan entre personas que se conocen.

Además, se registra una creciente inseguridad urbana, motivada por la operación criminal y altamente violenta de pandillas juveniles (maras) que se presenta fundamentalmente en Guatemala y El Salvador, y en menor medida en Honduras y Nicaragua.

Es preciso señalar que todo abordaje a esta subregión requiere identificar dos dinámicas de violencia: una, asociada principalmente a los países del llamado Triángulo Norte, que comprende a Guatemala, Honduras y El Salvador; y otra, asociada al resto de la región, conformada por Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

A pesar de esta diferenciación, que radica en la intensidad de la violencia, en contextos históricos dispa-

res, en la especificidad de sus actores y en dinámicas migratorias particulares, es evidente que todos estos países, en especial sus grandes ciudades, son presa de alta inseguridad y violencia, ligadas a procesos sistemáticos de desigualdad y exclusión social. En estos contextos la deshumanización, asociada al deterioro del tejido social, juega un rol primario en la comisión del delito violento.

La Centroamérica del Triángulo Norte presenta características propias de posconflicto. Allí persiste un alto circulante de armas y municiones y una creciente inseguridad urbana motivada, especialmente, por la operación criminal y altamente violenta de las maras o pandillas juveniles. Específicamente, este último fenómeno arroja toda una discusión sobre derechos ciudadanos, seguridad y respuesta estatal. La opción que en varios países de la región se ejecuta es la de “mano dura” o “mano superdura” que, a todas luces, se presenta como una respuesta represiva e inobservante de los derechos humanos.

Por su parte, Nicaragua, Costa Rica y Panamá presentan un panorama distinto. En estos países el tema de las armas no aparece con la misma fuerza en la agenda pública, dado que es subsumido por los tópicos de violencia y seguridad en general. Las armas de fuego y las municiones no son percibidas públicamente como problemas *per se*, a pesar de sus manifestaciones de violencia social –intimidación, violencia intrafamiliar y extorsión– y criminal. Sin embargo, lo característico de estos países es su papel de puente y embarque de cargamentos de armas procedentes desde el resto de Centroamérica hacia Colombia, como parte de un intercambio que le depara a las redes criminales acceso al lucrativo comercio ilegal de narcóticos.

Ante este panorama, los Estados se muestran con capacidades limitadas de brindar respuestas que detengan la proliferación de armas de fuego, tanto en el ámbito de la seguridad ciudadana, como desde la acción de inteligencia y seguridad nacional. La inseguridad objetiva y subjetiva que se palpa en estas sociedades hace que parte de las armas y municiones transportadas a través de estos países tienda a quedarse en ellos, lo cual coloca a los Estados en posición incómoda al no poder precisar el arsenal circulante total fuera de las manos de los Estados y sólo sospechar la dinámica de estas transferencias ilegales, así como el tipo de dispositivos que se tratan e ingresan a los países.

A nivel de sus legislaciones, una revisión general permite ver la ausencia de armonización en materia de procedimientos y requisitos para la emisión de licencias de tenencia y porte de armas. Existe disparidad en la cantidad de armas permitidas por licencia entregada; en general no se practican exámenes de aptitud física ni psicológica para el uso de armas, los sistemas de registro tienden a localizarse en las grandes ciudades y se descuida el interior y las zonas costeras.

Con miras a la puesta en marcha de políticas públicas en la materia, diversos expertos son del criterio que el abordaje, necesariamente, debe ser subregional, delimitando las acciones de control entre las fronteras con México y Colombia, sin olvidar el Caribe. Asimismo, el reto en esta instancia es desechar la visión individualista en la promoción de mejores mecanismos e instrumentos comunes que faciliten la atención al tema. En este nivel, existe acuerdo en que se puede avanzar en la tipificación del delito de tráfico de armas dentro de los códigos penales, abordar el tema desde una perspectiva de reforma al sector seguridad y su vínculo con los ministerios de Justicia, identificar y compartir los indicadores susceptibles de información entre las agencias encargadas del control.

Centroamérica es pionera en la generación de insumos y adopción de instrumentos regionales e internacionales de lucha contra el crimen organizado y el terrorismo. Sin embargo, aunque resulte paradójico, se constata que a nivel general el compromiso de los países ha sido más declarativo que real ante la escasez de recursos e instrumentos apropiados para el combate a la criminalidad organizada y común, la falta de coordinación subregional y los problemas para concretar en el ámbito nacional las disposiciones señaladas en las iniciativas regionales. Ciertamente, esta subregión satisface su participación a nivel político y técnico, sin embargo, aún no logra manejar apropiadamente la dimensión operativa de la discusión.

2.3 TRÁFICO DE DROGAS

El narcotráfico se aproxima mucho a una economía moderna, con relaciones múltiples y complejas, con alta exigencia de racionalidad, previsión, coordinación y control. Los narcos controlan un proceso complejo: la compra y transporte de materias primas, el procesamiento químico industrial de la cocaína, la

exportación al mercado norteamericano y europeo y la reinserción del dinero obtenido en la economía legal. Simultáneamente, esas organizaciones realizan la coordinación de los procesos de pago, la recolección, el embarque, el procesamiento y la exportación a través de miles de kilómetros de una geografía extremadamente difícil y en un contexto político volátil.

Centroamérica se ha convertido en punto de trasbordo para la droga y refugio para organizaciones que dirigen redes de prostitución, contrabando de inmigrantes, falsificación, desviación de mercancías y otras actividades delictivas, con un mínimo de interferencia estatal. Toda la región ha sido inundada por cantidades de dinero proveniente del narcotráfico, el que se introduce en el sistema financiero y proporciona los medios para corromper a funcionarios, a la policía y al ejército. A su vez, la impunidad criminal intimida a la sociedad civil, y los costos sociales y económicos de la inseguridad afectan las inversiones extranjeras por la destrucción de infraestructuras y la demanda adicional de servicios de protección.

Esta región sigue utilizándose como zona de tránsito y reexpedición de las remesas de drogas ilícitas, en especial de cocaína, procedentes de países de América del Sur, fundamentalmente de Colombia, y destinadas a Estados Unidos y Europa. Se calcula que el 88% de la cocaína que ingresa a Estados Unidos ha pasado por América Central.⁹ En algunos países de la región, la participación de grupos delictivos nacionales e internacionales en el narcotráfico va en aumento y se ve socavado el Estado de Derecho. Las pandillas juveniles o maras, que se dedican a la venta callejera de clorhidrato de cocaína y crack, y a menudo controlan esa actividad, siguen planteando problemas en los países de la región, entre ellos, El Salvador, Guatemala y Honduras.

Los narcotraficantes utilizan la región de América Central como importante zona de tránsito y reexpedición. Los grupos delictivos mexicanos que se dedican al narcotráfico prefieren el corredor centroamericano. A medida que estos han ido reemplazando a los grupos colombianos en Estados Unidos, parte del tráfico de tránsito de drogas ilícitas parece haberse derivado hacia América Central. Algunas zonas que están menos vigiladas por la policía, como el Parque Nacional Laguna del Tigre en Guatemala, la Mosquitia en Honduras y la costa atlántica de Nicaragua, son utilizadas por los narcotraficantes para

reabastecer de combustible a sus aviones y embarcaciones y para reacondicionar y almacenar drogas. La proporción de remesas de cocaína comunicadas por los países de Centroamérica ha aumentado de alrededor del 50% en 1999 al 88% en 2005¹⁰. Se utiliza a Guatemala como zona de aterrizaje de las aeronaves particulares que pasan cocaína clandestinamente de Colombia a Estados Unidos. También se utiliza a ese país como zona de reexpedición de remesas de cocaína que se transportan por mar hacia Europa. Como en Guatemala hay extensas zonas que no se patrullan, los traficantes utilizan ese país, además, como zona de almacenamiento de las drogas que trasladan a México.

En los países de América Central existe una producción considerable de “cannabis” principalmente para uso doméstico o para vender dentro de la región. Jamaica presenta la prevalencia anual más alta de uso indebido de cannabis (el 10% de las personas de 15 a 64 años de edad). En todos los países de América Central, salvo Belice y Guatemala, la prevalencia anual es inferior al 5%.¹¹

Se han incautado volúmenes considerables de heroína, procedente de Colombia y México, en Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Panamá. En septiembre de 2006, el gobierno de Guatemala comunicó haber destruido 27 millones de plantas de adormidera, lo que indica que el cultivo ilícito de adormidera ha aumentado hasta llegar a su nivel máximo. La prevalencia anual del abuso de opiáceos es escasa en la mayoría de los países de la región, ya que varía de 0,04% en Honduras a 0,3% en El Salvador.¹²

2.4 CASOS ESPECÍFICOS

COSTA RICA

Autoridades costarricenses registraron un decomiso de 27 toneladas métricas de cocaína, de las cuales, 13 se incautaron en tierra o aire y 14 toneladas fueron incautadas en operaciones conjuntas de interdicción marítima con Estados Unidos. También fueron incautadas 119.687 dosis crack de cocaína, 17,6 kilogramos de heroína; se han erradicado más de 2,3 millones de plantas de marihuana y incautadas 4,5 toneladas de marihuana procesada. En cuanto al éxtasis, se incautaron 19.003 comprimidos (seis veces más que en 2006), 3,8 millones de tabletas de pseudoefedrina, y se confiscaron más de 7,7 millones de dólares y moneda local (más del doble de lo de 2006), así como 7,4 millones de euros. Si bien no se

detectaron laboratorios de metanfetamina en el 2007, el gobierno costarricense ha participado activamente tratando de verificar la identidad de los importadores de precursores químicos para garantizar la legitimidad.¹³

El tráfico de estupefacientes por rutas marítimas se mantuvo constante con casi 14 millones de toneladas (la misma cantidad que el año pasado) de cocaína incautadas en el mar durante las operaciones en conjunto del gobierno costarricense y el gobierno estadounidense¹⁴.

Los traficantes siguen utilizando el pabellón de Costa Rica en barcos de pesca que son utilizados para el contrabando de toneladas de droga y para proporcionar combustible para otras lanchas rápidas, con un creciente énfasis en las rutas del Pacífico. Los traficantes también han aumentado el contrabando de las drogas a través del sistema postal. Autoridades costarricenses han capturado más de 125 kilos de cocaína que se habían puesto en el correo, casi triplicando la cantidad detectada en 2006¹⁵.

EL SALVADOR

El Salvador es un país de tránsito para la cocaína y la heroína de contrabando desde América del Sur, por tierra y mar, a Estados Unidos, a través de México.

En 2007, la Policía Nacional incautó 261 kilogramos de marihuana y más de 4 toneladas métricas de cocaína. Si bien El Salvador no es uno de los principales centros financieros, en 2007 el gobierno incautó un valor de \$1.437.448 dólares de activos derivados de la delincuencia relacionada con las drogas.¹⁶

Los traficantes utilizan lanchas rápidas y buques comerciales para el contrabando de estupefacientes a través de las aguas internacionales y las aguas salvadoreñas. El Salvador es tierra de tránsito de cocaína y de heroína hacia Colombia sobre la carretera Panamericana. La mayoría de las drogas en tránsito por tierra se llevan en los equipajes de los pasajeros de autobuses comerciales y en compartimentos ocultos dentro de tractores-remolque comerciales que viajan al norte de Guatemala.

GUATEMALA

Guatemala es un importante punto de transbordo de la cocaína y la heroína que proviene de América del Sur con destino a Estados Unidos a través de México. Si bien no es un gran país productor, el cultivo de la adormidera ha aumentado en los últimos años. Algu-

nos intentos del gobierno de Guatemala por abordar el tráfico de drogas se han visto obstaculizados por casos de corrupción; esta es una de las principales preocupaciones de Estados Unidos. Sin embargo, en 2007 el gobierno guatemalteco tomó importantes medidas para contrarrestar la influencia de la delincuencia organizada, como el establecimiento de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG).

En cuanto al cultivo de amapola el gobierno guatemalteco ha realizado esfuerzos para reducir sus niveles de producción. No hay ninguna estimación sistemática, pero los vuelos de observación sugieren que el cultivo aumentó entre 600 y 800 hectáreas. El gobierno ha logrado destruir 449 hectáreas de adormidera en cuatro grandes misiones de erradicación con la participación de policías y militares¹⁷.

HONDURAS

El gobierno de Honduras coopera con Estados Unidos en la investigación del tráfico de estupefacientes. En el 2007, operaciones combinadas conjuntas han dado lugar a un aumento de buques marítimos de búsqueda y persecución de los delitos.

Sin embargo, la falta de recursos financieros e institucionales, y la corrupción, debilitan los esfuerzos para abordar de manera adecuada el tráfico de cocaína y heroína desde Sudamérica hasta Estados Unidos y Europa.

La marihuana se cultiva en Honduras en pequeñas parcelas aisladas, especialmente en las regiones montañosas de los departamentos de Copán, Yoro, Santa Bárbara, Colón, Olancho y Francisco Morazán. Hay informes sobre laboratorios clandestinos que producen metanfetamina. El gobierno tiene pruebas que representan un aumento en la desviación de pseudoefedrina.

El flujo de tránsito de la cocaína de América del Sur con destino a Estados Unidos y, en menor medida, a Europa, utiliza la vía terrestre, de mar y de aire. Zonas remotas y aisladas, especialmente en la costa norte, son un refugio natural para los traficantes. Las aeronaves también se utilizan para el contrabando de cocaína. La heroína se cree que es transportada a través de Honduras a Estados Unidos en pequeñas cantidades. Se ha producido un aumento en la desviación de precursores químicos utilizados para la fabricación de metanfetaminas.¹⁸

2.5 EL TRÁFICO DE PERSONAS

El tráfico o trata de personas es una violación a los derechos humanos que envuelve abuso y explotación. Se entiende por tráfico o trata, “la captación, transporte, traslado, recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, rapto, fraude, engaño, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”.¹⁹

En muchos casos, las víctimas de trata comienzan voluntariamente pagando a coyotes para lograr el ingreso a otro país, pero luego quedan atrapadas en el camino en redes de trata para explotación, por diversos factores. Para las mujeres jóvenes mayores de edad y las menores (entre 12 y 17 años), la combinación de necesidad económica, responsabilidad como jefas de hogar, analfabetismo o mínima educación, falta de preparación en habilidades técnicas, una historia de abuso físico y sexual, aparecen como contribuyentes al riesgo de que sean traficadas. El tráfico de mujeres y niños para explotación sexual y comercial en América Central es una realidad innegable que ocurre dentro y fuera de las fronteras.

En términos de las redes de tráfico, las rutas o corredores de tráfico se extienden desde Nicaragua a Honduras, El Salvador, Guatemala y Belice. Nicaragua recibe corrientes de Sudamérica y es el punto de origen de las corrientes de tráfico en ambas direcciones, hacia el sur (Costa Rica) y el norte (Honduras). Las víctimas, en general siguen la ruta pasando por Honduras, El Salvador, y finalizan en Guatemala, Belice o el sur de México. A estas corrientes, mujeres y menores se van agregando en el camino, reclutados en Honduras para establecimientos en El Salvador, Guatemala y Belice. Al existir mayores requisitos de entrada en Costa Rica y México, el tráfico generado es mayor desde Nicaragua hasta Guatemala.

La frontera sur de México juega un papel preponderante para la comprensión de los flujos migratorios irregulares y los fenómenos que los han caracteri-

zado: el tráfico de personas y recientemente, como consecuencia de la creciente incorporación de mujeres y niños a esas migraciones, la trata de personas. Desempeña una posición estratégica que rebasa con mucho el ámbito nacional. Históricamente ha figurado como puerto de entrada, enlace y plataforma para diversas operaciones. Como puerto de entrada se ha caracterizado por ser una frontera permeable por la cual transitan miles de migrantes para desarrollar diversas actividades en la región, o bien con la intención de desplazarse hacia otros puntos de la República, ya sea para asentarse de manera temporal o permanente, o bien con la intención de hacer escala antes de seguir hacia Estados Unidos. Es el principal puerto de enlace con Centro y Sudamérica, como una arteria que comunica al resto del continente con su parte norte. A partir de 2002 se ha dado crecimiento espectacular de flujos irregulares por esta frontera, en particular de centroamericanos. Para el 2003 fueron 175.000 y en 2004 unos 205.000. Los guatemaltecos eran más del 50% pero ahora son alrededor del 40% mientras que otro 40% son ahora hondureños.²⁰

Otros datos dan cuenta que mujeres dominicanas han sido objeto de tráfico hacia Costa Rica y Panamá e igualmente existen datos de tráfico en la frontera entre Costa Rica y Panamá. A diferencia de los otros países en la región, Costa Rica y Panamá han estado implicados en tráfico hacia el exterior de la región. Mujeres traficadas desde Colombia, Bulgaria, Rusia y Filipinas han sido llevadas a Costa Rica. Se han detectado mujeres dominicanas y colombianas traficadas a Panamá. Las modalidades de tráfico desde, hacia y entre estos países, requiere transporte aéreo o marítimo, lo que parece haber reducido el número de víctimas menores, en comparación con el resto de América Central.

El Programa de la Organización Internacional para las Migraciones para Combatir la Trata de Personas dirigido por su oficina en México ha asistido a 54 víctimas de la trata, provenientes en su mayoría de América Central. Desde que el programa inició en mayo de 2005, se ha ayudado a las víctimas de forma exhaustiva mediante el establecimiento de redes de apoyo que trabajan con las víctimas en la detección, provisión de refugio, ayuda médica y apoyo psicológico, así como capacitación vocacional, retorno y reintegración.

De las 54 víctimas a las que se ayudó hasta enero de 2008, un 80 % provenía de Centroamérica. 47 vícti-

mas eran mujeres, y el 57% menores provenientes de Centroamérica (Guatemala 44%, Honduras 19%, El Salvador 7%) y Sudamérica (13%). De todos ellos, el 53% eran víctimas de la explotación sexual, el 39% de la explotación laboral y el 7% confirmaron haber sido víctimas tanto de la explotación sexual como laboral.²¹

Como punto importante las Comisiones de Derechos Humanos de México, Centroamérica y República Dominicana acordaron crear un comité regional contra la trata de personas. Las comisiones permitirán diseñar estrategias y acciones comunes para combatir la trata, uno de los mayores “flagelos sociales” en la región. El comité regional tendrá entre sus actividades realizar un diagnóstico sobre la dimensión del comercio de personas, sus tendencias y las respuestas de las autoridades. También vigilará el cumplimiento y aplicación de los compromisos internacionales y regionales suscritos por los gobiernos.²²

2.6 EL LAVADO DE DINERO

El lavado de dinero es otra actividad de la delincuencia organizada, contra el cual se han hecho progresos considerables desde el 11 de septiembre de 2001, debido a las medidas para bloquear la financiación del terrorismo.

El dólar estadounidense es objeto de tráfico a granel a través de México y Centroamérica. En octubre del 2005, \$5,7 millones de dólares fueron incautados en Panamá.²³

Un punto importante a considerar dentro del lavado de dinero es el envío de remesas, las cuales son un medio utilizado para el trasiego del lavado de dinero; debido a esto, se han tomado medidas para limitar las cantidades de envío de dinero por las distintas instituciones financieras. Centroamérica recibe remesas masivas, y si bien la mayoría de esas entradas son, sin duda, el producto de la industria de inmigrantes, algunos de estos productos pueden ser el resultado de actividades delictivas.

Debido a su importancia económica y a los crecientes volúmenes, las remesas son un flujo financiero difícil de regular y controlar. En el caso de El Salvador las remesas financian aproximadamente el 80% del déficit comercial, son equivalentes al 16% del PIB, el 23% de los hogares salvadoreños las reciben, y han crecido alrededor del 15% anual en los últimos años.²⁴ En Guatemala las remesas se mantuvieron

en \$2.456 millones de dólares en el período comprendido entre enero y octubre de 2005, en un año aumentaron casi el 18%.²⁵

Tanto Panamá como El Salvador han dolarizado sus economías, y el uso del dólar en Panamá es una razón clave para que el país resulte atractivo para algunos sectores como un centro de blanqueo de dinero.

Especialmente la Zona Libre de Colón –la segunda mayor zona de libre comercio en el mundo, después de Hong Kong– que está situada en el Atlántico a la entrada del Canal de Panamá y la Zona Franca, permite la importación y la reexportación de mercancías libres de impuestos. Más de 12 millones de dólares de bienes se importan y reexportan cada año. Se menciona con insistencia que existen indicios de que algunos negocios de la Zona Libre participan del mercado negro colombiano. *Peso Exchange*, un sistema que surgió después de que el gobierno colombiano prohibió el uso del dólar estadounidense, con lo cual se creó un mercado negro de la moneda fácilmente suministrada por el producto de venta de drogas en los Estados Unidos.

En cuanto al robo de vehículos, es una actividad que está en aumento en la región y se han desarrollado bandas encargadas del trasiego y control. En la región centroamericana, el país que presenta un promedio menor de robo de autos es Nicaragua, de 150 y 200, en comparación con el resto de países. En Guatemala se reportan 8 mil vehículos robados por año, en El Salvador 5 mil, en Honduras 3 mil y Costa Rica reporta 800 vehículos robados.²⁶

Por la gravedad y el aumento de este delito, se ha creado la Sede Centroamericana de información sobre robo, hurto y recuperación de vehículos, la cual funcionará en la División de Protección al Transporte de la Policía Nacional Civil de El Salvador, y su principal objetivo es fortalecer las oficinas centrales de Interpol y unidades de robo y hurto de vehículos de cada uno de los países centroamericanos.²⁷

Una modalidad conocida dentro del lavado lo constituye la sustitución de deuda externa contraída por un cliente de una empresa local utilizando dinero ilícito. Esta tipología involucra a una organización delictiva que utiliza el dinero proveniente de sus actividades ilícitas para pagar, desde el exterior, una deuda vencida a favor de una “empresa exportadora local”, la cual suele presentar limitaciones en la recuperación de la cartera de sus clientes en el exterior al sobrepasar un año de vencimiento, por lo

tanto, se convierte en endeudamiento externo. Ahora bien, una organización delictiva es la que ofrece a la “empresa exportadora local” la compra con descuento de la deuda de su cliente en el exterior, previo cumplimiento de los requisitos de ley, de tal manera que la deuda en el exterior quedará registrada a nombre de la “empresa compradora de la deuda” u organización delictiva. Posteriormente, la entidad financiera de la “empresa compradora de la deuda” recibe una orden de pago desde el exterior, cuyo ordenante, presuntamente, corresponde al “deudor”. Con tal finalidad, desde una cuenta en el exterior se ordena, a través de los intermediarios financieros que haya contratado, el giro de divisas a favor de la “empresa compradora de la deuda”. Finalmente, la “empresa compradora de la deuda” recibe las divisas a través de intermediarios del mercado cambiario y las convierte en moneda local.

Una vez el dinero está disponible, la “empresa compradora de la deuda” realiza el giro de un gran número de cheques a nombre de varias personas, que en general presentan endosos con irregularidades y son cobrados en efectivo, presentándose, además, la concentración de beneficiarios finales.

Otra modalidad posible a nivel regional es la promoción de exportaciones ficticias de servicio, lo que se refiere a la exportación ficticia de servicios cuya prestación o valor comercial en el mercado internacional son de difícil verificación o cuantificación, sobre todo en virtud de su naturaleza intangible. En ese contexto, es una “empresa local”, en desarrollo de su objeto social, la que ofrece la prestación de un servicio exportable, realizando un contrato ficticio con un cómplice (natural o jurídico), localizado en el exterior, para la prestación del servicio mencionado. Es decir, lo que se produce es una simulación del servicio cumpliendo en apariencia con los requisitos formales establecidos en la ley para tal efecto.

2.7 CONSIDERACIONES FINALES

Este estudio coincide con la apreciación de que el crimen organizado se ha transnacionalizado y que, por lo tanto, resulta ser en la práctica un aspecto negativo del orden global. En la región centroamericana se ha incrementado la incidencia de la delincuencia organizada, especialmente en el desarrollo del narcotráfico, el tráfico y uso indebido de armas de fuego y los delitos conexos a estas actividades.

La capacidad de los Estados para hacer frente a la criminalidad organizada no es suficiente y es necesario reforzar sus capacidades institucionales. Se necesitan reformas y mejoramiento de las leyes, así como el desarrollo de políticas a diversos niveles que permitan una cooperación interinstitucional, la cual es determinante para el reconocimiento de que el problema de la criminalidad es un problema compartido que involucra a distintas instituciones gubernamentales, sociales, financieras y de seguridad.

Es necesario, además, que los distintitos sistemas legislativos de la región centroamericana, en representación de sus Asambleas y Parlamentos, sean capaces de establecer leyes adecuadas que lleven a un avance importante para el combate del crimen organizado. Esto ha de darse tanto en el establecimiento de penas más fuertes y equitativas de los delitos, como en las multas o recargos a los individuos que sean partícipes de los delitos, así como en un mayor control y fiscalización por parte de las instituciones encargadas de hacer frente a la criminalidad.

Además, es importante desarrollar a nivel regional grupos o comisiones de trabajo capaces de analizar el impacto que este fenómeno está causando en los países para permitir expresar recomendaciones de políticas para que los Estados puedan fortalecer los mecanismos nacionales del Estado de Derecho, lo que llevará al perfeccionamiento de legislaciones adecuadas en cada uno de los países y consolidar sistemas de justicia efectivos y vinculados.

Por otra parte, las fuentes de datos que suministran la información acerca del desarrollo del crimen organizado en Centroamérica son variables entre los diferentes países, lo cual dificulta su comparación y discusión. Además, la información tiende a generalizarse a toda América Latina, especialmente en los países de mayor población de la región. Sin embargo el desarrollo de las pandillas juveniles –maras en la región centroamericana– y su relación con el desarrollo del crimen organizado ha permitido un mayor estudio del tema, especialmente en Guatemala y El Salvador.

Organizaciones como la Oficina de las Naciones Unidas sobre Drogas y Crimen (UNDOC), PNUD y otras, han desarrollado informes e investigaciones al respecto; a nivel regional, la Fundación Arias y el Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible, han tenido un avance importante en las investigaciones sobre el tema.

En conclusión, Centroamérica no escapa a la apreciación general de que el crimen organizado, con una compleja trama transnacional, constituye un serio problema de seguridad pública que amenaza la estabilidad de sistemas políticos que, en su mayor parte, aún muestran signos de debilidad y fragilidad y tienen ante sí el reto de consolidar su institucionalidad democrática. Ciertamente, aún hay mucho por hacer en esta subregión. Centro-

américa aún no logra integrarse adecuadamente, y sus países se caracterizan por ejecutar políticas no necesariamente coordinadas entre sí. Es imperativo un mayor esfuerzo para la cooperación entre los gobiernos y otras organizaciones, tanto en el intercambio de información como en la aplicación de políticas públicas y estrategias claras para enfrentar un mal que parece rebasar las capacidades institucionales y logísticas de los Estados.

ANEXOS

TABLA 2. FLUJOS TRANSFRONTERIZOS. CRIMEN ORGANIZADO

	Índice del crimen organizado	Percepción del crimen organizado	Sector informal	Homicidios no resueltos	Niveles altos de corrupción	Lavado de dinero
Oceanía	33	1	1	1	2	1
Europa Central y del Oeste	35	2	2	2	4	3
Norteamérica	44	4	4	4	6	4
Este y Sureste de Asia	45	5	3	7	3	6
Centroamérica	50	4	13	3	8	13
Cercano y Medio Oriente	50	7	6	11	1	2
Mundo	54					
Sur de Asia	54	13	8	8	7	11
Norte de África	55	6	5	6		5
Este de África	55	11	9		11	9
África Meridional	56	9	12	5	12	10
América del Sur	58	10	14	10	13	12
Europa Suroriental	58	14	10	12	9	14
África del Oeste y Central	60	12	11	15	5	8
Europa del Este	70	16	16	14	14	16
Asia Central y Trascaucasiana	70	15		13	15	
Caribe	70	8	15		16	15

Tabla regional: Promedio en la delincuencia organizada y fuente de datos sobre indicadores: percepción de la delincuencia organizada, corrupción, blanqueo de dinero, medida de economía sumergida y las tasas de asesinatos sin resolver por 100.000 habitantes.

Items and sources used: Organized crime perception (World Economic Forum, World Competitiveness Reports, Business Executive Surveys, 1997–2003; Merchant International Group 2004; BEEPS 1996); Money-laundering and Informal sector (World Economic Forum Business Executive Survey, 2004); High Level Corruption (Kaufmann et al. 2003), Unsolved Homicides (8th Homicides (8th UN Survey on Crime and Justice 2002: www.UNODC.org).

Fuente: Van Dijk Jan, Mafia markers: assessing organized crime and its impact upon societies, ISA Panel Papers, October 2007.

TABLA 3. CENTROAMÉRICA: ESTIMACIONES ARMAS ILEGALES, 2005

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
Cantidad	800.000	280.000	650.000	160.000	97.000	ND
Porcentaje	29,36	10,27	23,8	5,87	3,55	ND

Fuente: IEPADES

TABLA 4. CENTROAMÉRICA: ARMAS ROBADAS, 2001-2005

Año	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
2001	1.361	ND	ND	ND	566	ND
2002	1.315	2542	ND	ND	542	ND
2003	1.703	2170	ND	ND	587	ND
2004	1.642	2.505	496	434	683	ND
2005	765	3109	711	2.723	711	ND
Totales	6.786	10.326	1.207	3.157	3.089	3089
Promedio anual	1.357,2	2.581,5	603	1.578,5	617,8	ND

Fuente: IEPADES

TABLA 5. GUATEMALA: ARMAS HURTADAS Y ROBADAS
POR TIPO, 2001-2005

Tipo de arma	Cantidad
Pistola	3.459
Revólver	2.101
Escopeta	1.852
Rifle	236
Carabina	15
Subametralladora	9
Otras	10
Total	7.682

Fuente: Policía Nacional Civil.

TABLA 6. EL SALVADOR: ARMAS DENUNCIADAS, 2005

Motivo	Cantidad
Robadas	577
Hurtadas	348
Extraviadas	209
Total	1.134

Fuente: Elaboración del autor con datos de la división de Armas y explosivos de la Policía Nacional Civil.

TABLA 7. NICARAGUA: ARMAS DECOMISADAS, 2005

Tipo de armas	Cantidad
Fusiles	1.501
Pistolas	317
Revólveres	389
Escopetas	108
Rifles	197
Otros	73
Armas hechizas	138

Fuente: DAEM. Policía Nacional, 2005.

TABLA 8. NICARAGUA: MUNICIONES Y EXPLOSIVOS DECOMISADOS, 2005

Municiones/Explosivos	Cantidad
Municiones	2'408.430
Granadas de diferente tipo	5.814
Bengalas de señales	4.178
Cohetes	1.006
Cargas propulsoras	792
Minas	251
Cápsulas detonantes	17

Fuente: DAEM. Policía Nacional, 2005.

TABLA 9. NICARAGUA: ESTIMACIÓN DE ARMAS
EN CIRCULACIÓN ILEGAL, 2005

Estimado	160.000
Porcentaje en relación a Centro América	5,87%

Fuente: IEPADES.

TABLA 10. COSTA RICA: REGISTRO DE DECOMISOS, 2001-2006

Razón	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Comiso	1.117	1.827	312	247	132	46	3.681
Custodia	3.529	5.091	2.801	2.868	2.732	505	17.526
Entregada	141	200	181	188	167	15	892
Patrimoniada	226	0	0	0	0	0	226
Recuperada	19	54	21	20	4	0	118

Total evidencias procesadas: 21,207.

Total de evidencias en bodegas: 17,526.

Fuente: Dirección General de Armamentos.

TABLA 11. PREVALENCIA ANUAL DEL USO INDEBIDO EN PORCENTAJE
DE LA POBLACIÓN DE 15 A 64 AÑOS DE EDAD

ÉXTASIS

País	Año	Porcentaje
El Salvador	2003	0,1
Guatemala	2005	0,1
Honduras	2005	0,1
Nicaragua	2003	0,1
Panamá	2003	0,4

ANFETAMINAS

País	Año	Porcentaje
Costa Rica	2000	1,0
El Salvador	2005	3,0
Guatemala	2005	0,9
Honduras	2005	0,8
Nicaragua	2003	0,8
Panamá	2003	0,6

COCAÍNA

País	Año	Porcentaje
Costa Rica	2001	0,40
El Salvador	2005	0,50
Guatemala	2003	1,20
Honduras	2005	0,87
Nicaragua	2003	0,95
Panamá	2003	1,20

CANNABIS

País	Año	Porcentaje
Costa Rica	2001	1,3
El Salvador	2004	5,0
Guatemala	2003	9,1
Honduras	2004	1,5
Nicaragua	2002	2,2
Panamá	2003	4,0

Fuente: Elaboración del autor en base a Informe Mundial sobre las Drogas 2007, ONUDD.

TABLA 12. PRECIOS AL POR MENOR Y AL POR MAYOR Y GRADO DE PUREZA
(PRECIO EXPRESADOS EN DÓLARES EE.UU. O EQUIVALENTE AL CAMBIO, PUREZA EN PORCENTAJE)

PRECIO AL POR MENOR

COCAÍNA

País	Típico	Escala	Pureza	Año
Costa Rica	6,0	5,4 - 6,5	—	2005
El Salvador	24,0	23,0 - 25,0	—	2005
Guatemala	6,4	6,4 - 7,7	65,0 - 70,0	2005
Honduras	11,8	7,9 - 15,8	30,0 - 45,0	2005
Panamá	2,0	—	1,0 - 100,0	2005

CRACK

País	Típico	Escala	Pureza	Año
Costa Rica	1,3	0,5 - 2,1	—	2005
El Salvador	24,0	23,0 - 25,0	—	2005
Guatemala	3,9	3,9 - 6,4	50,0 - 55,0	2005
Honduras	5,3	2,6 - 7,9	35,0 - 50,0	2005
Panamá	1,0	—	1,0 - 100,0	2005

HIERBA DE CANNABIS

País	Típico	Escala	Pureza	Año
Costa Rica	0,8	0,5 - 1,1	—	2005
El Salvador	1,0	1,0 - 1,1	—	2005
Guatemala	2,6	2,6 - 3,2	100,0	2005
Honduras	0,3	0,3 - 0,4	90,0 - 95,0	2005
Panamá	10,0	—	100,0	2005

HEROÍNA

País	Típico	Escala	Pureza	Año
Costa Rica	—	—	—	—
El Salvador	69,0	65,0 - 70,0	—	2005
Guatemala	11,6	11,6 - 12,9	80,0 - 85,0	2005
Honduras	5,3	2,6 - 7,9	63,0 [50,0 - 75,0]	2004
Panamá	—	—	—	—

Fuente: Elaboración del autor con base en Informe Mundial sobre las Drogas 2007, ONUDD.

PRECIO AL POR MAYOR

COCAÍNA

País	Típico	Escala	Pureza	Año
Costa Rica	4.130,3	3.912,9 - 4.347,6	53,0 - 90,0	2005
El Salvador	24.000,0	23.000,0 - 25.000,0	—	2005
Guatemala	12.853,5	10.282,8 - 11.568,1	83,0 - 98,0	2005
Honduras	10.473,0	8.950,0 - 15.000,0	90,0 - 96,0	2005
Panamá	2.500,0	—	—	2005

CRACK

País	Típico	Escala	Pureza	Año
Costa Rica	—	—	—	—
El Salvador	24.000,0	23.000,0 - 25.000,0	—	2005
Guatemala	9.640,1	3.213,4 - 9.640,1	50,0 - 55,0	2005
Honduras	—	—	—	—
Panamá	2.500,0	—	50,0 - 60,0	2005

HIERBA DE CANNABIS

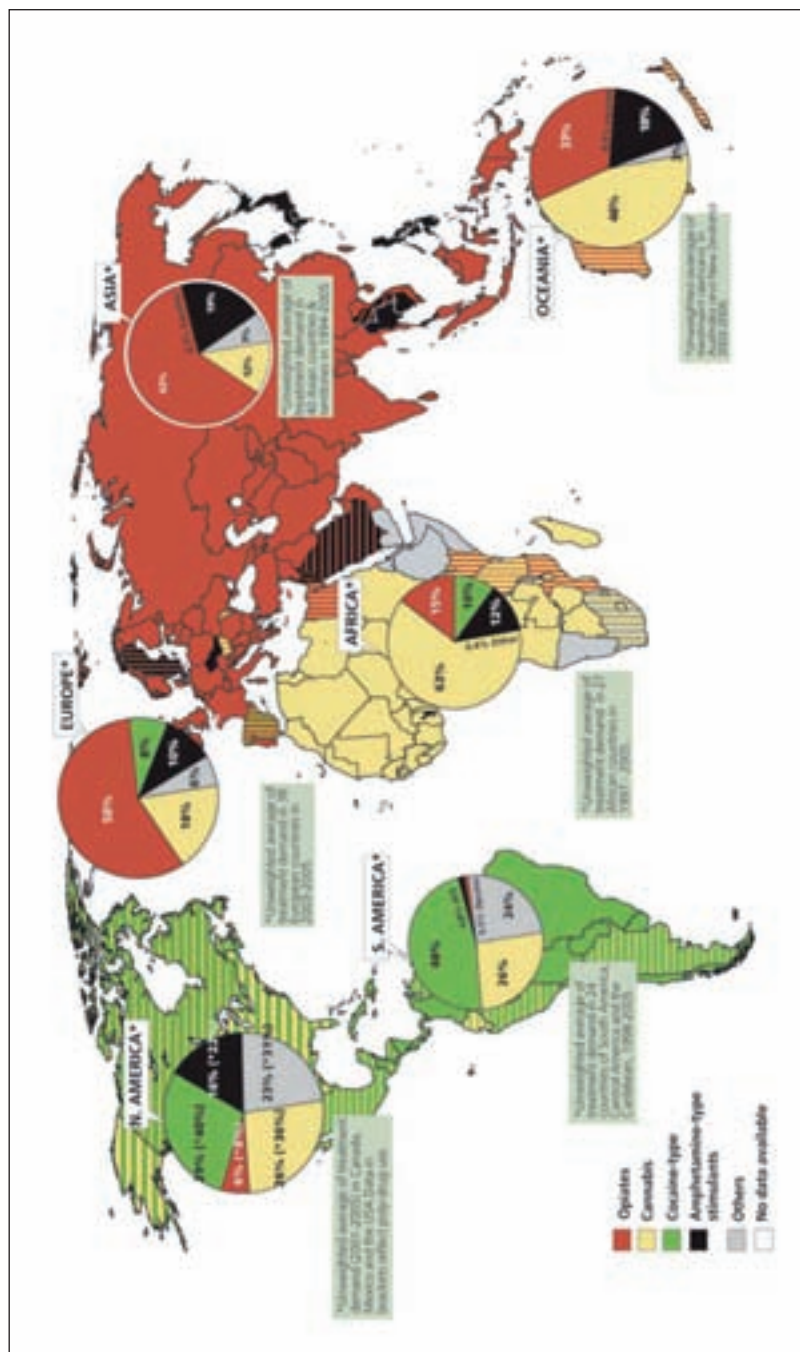
País	Típico	Escala	Pureza	Año
Costa Rica	217,4	1739 - 260,9	—	2005
El Salvador	750,0	700,0 - 800,0	—	2005
Guatemala	104,8	109,3 - 115,7	100,0	2005
Honduras	92,6	69,5 - 115,8	—	2005
Panamá	50,0	—	100,0	2005

HEROÍNA

País	Típico	Escala	Pureza	Año
El Salvador	75.000,0	70.000,0 - 80.000,0	—	2004
Honduras	18.000,0	16.000,0 - 20.000,0	85,0 - 93,0	2005
Panamá	10.000,0	—	—	2005

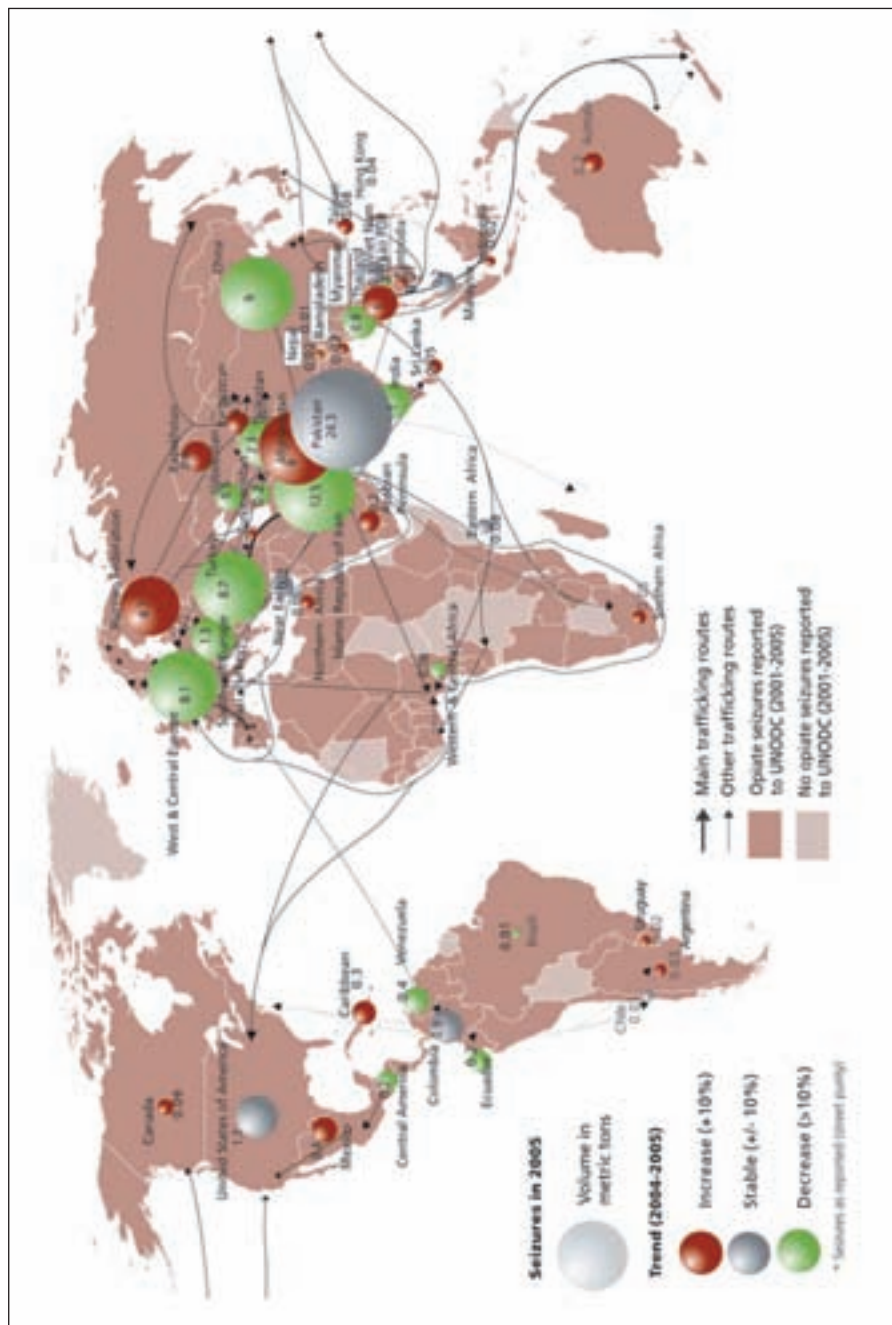
Fuente: Elaboración del autor con base en Informe Mundial sobre las Drogas 2007, ONUDD.

MAPA 2. TRÁFICO DE DROGAS
PRINCIPALES DROGAS PROBLEMÁTICAS (SEGÚN SE DESPRENDE DE LAS SOLICITUDES DE TRATAMIENTO) EN 2005
(O ÚLTIMO AÑO DEL QUE SE DISPONE DE DATOS).



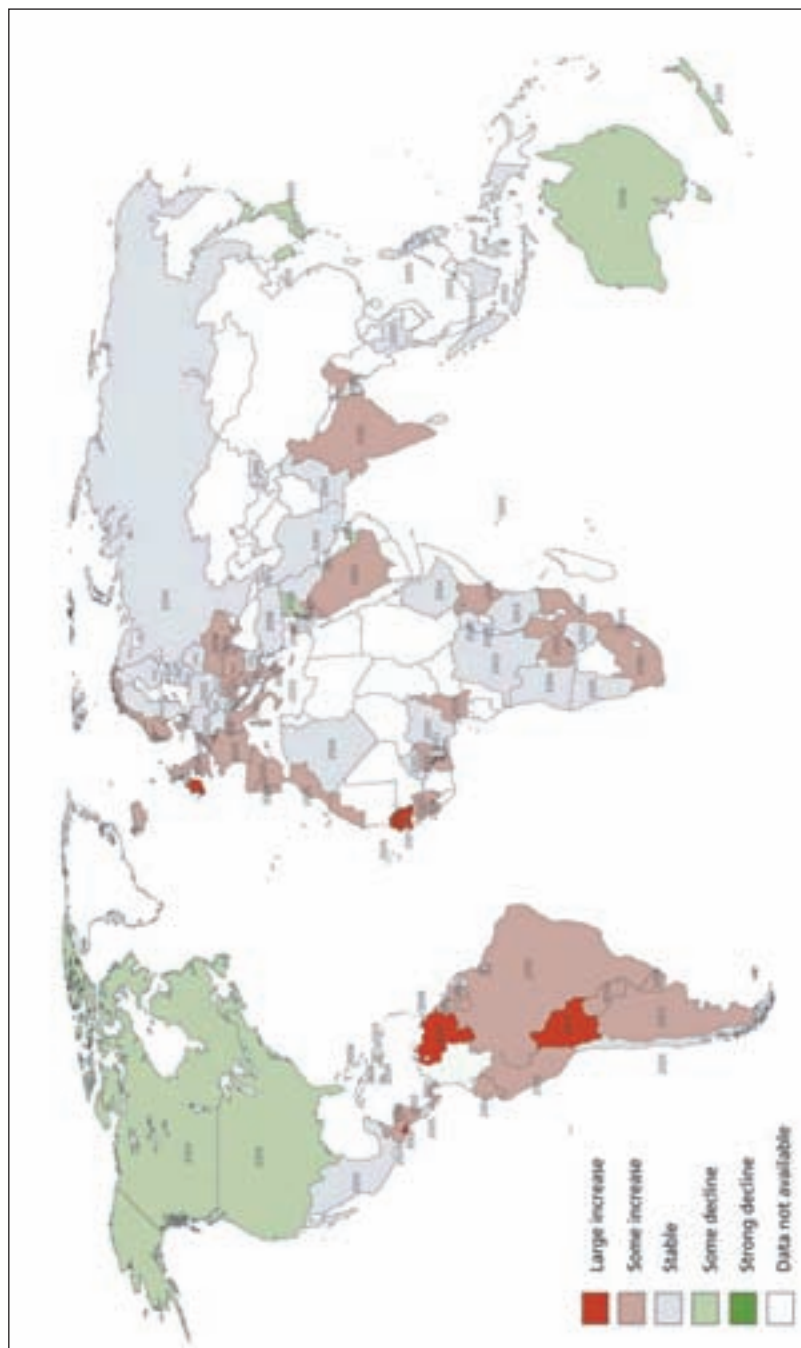
Fuente: Informe Mundial Drogas 2007, Unodc.

MAPA 3. TRÁFICO DE DROGAS.
TRÁFICO DE HEROÍNA E INCAUTACIÓN DE MORFINA
(PAÍSES QUE INFORMARON DE LA INCAUTACIÓN* DE MÁS DE 10 KILOGRAMOS)



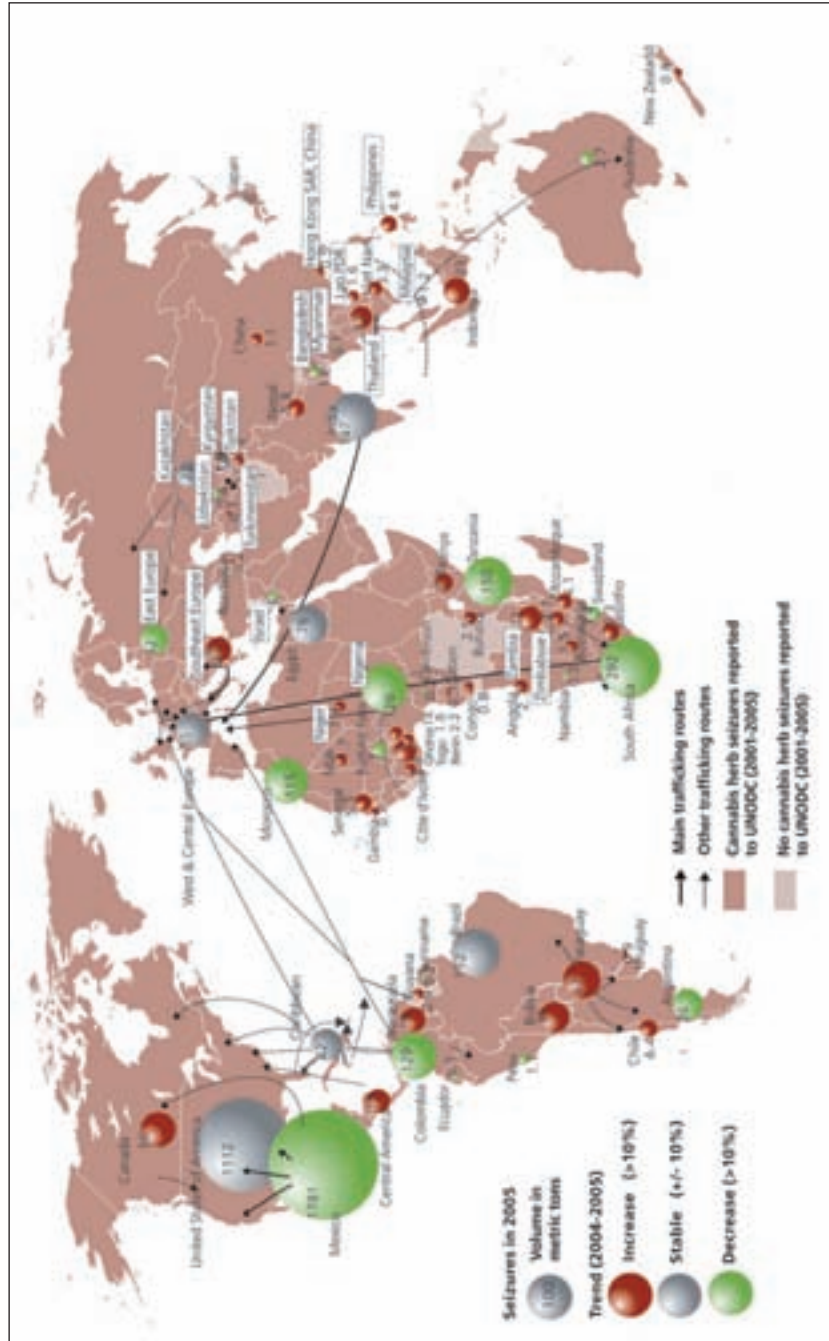
* Incautaciones comunicadas con la pureza habitual en la calle.
Fuente: Informe Mundial Drogas 2007, UNODC.

MAPA 4. TRÁFICO DE DROGAS.
CAMBIOS REGISTRADOS EN EL CONSUMO DE COCAÍNA, 2005
(O EL ÚLTIMO AÑO DEL QUE DISPONE DE DATOS)

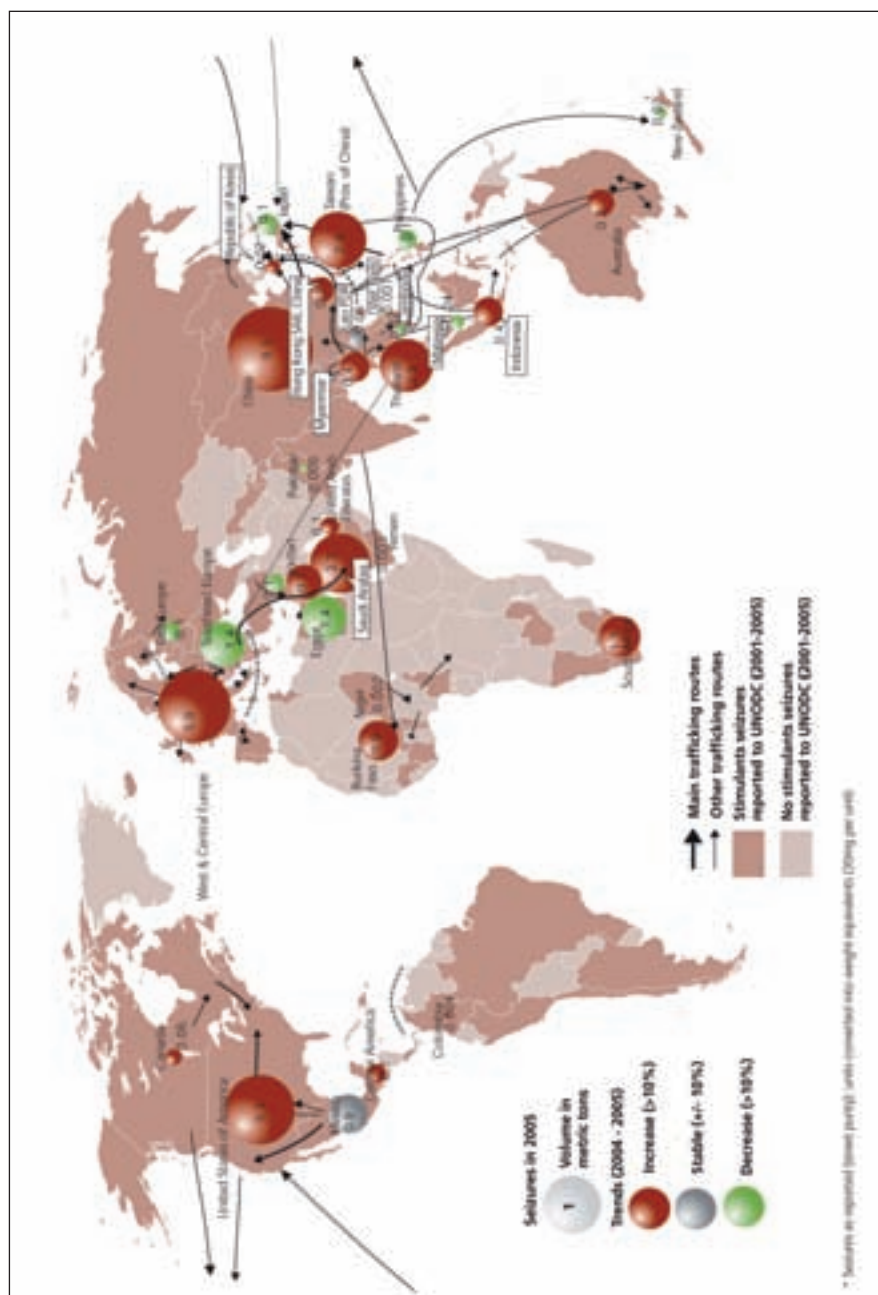


Fuente: Informe Mundial Drogas 2007, UNODC.

238



MAPA 6. TRÁFICO DE DROGAS.
TRÁFICO DE ANFETAMINAS, 2005
(PAÍSES QUE INFORMARON DE LA INCAUTACIÓN* DE MÁS DE UN KILOGRAMOS)



* Incautaciones comunicadas con la pureza habitual en la calle. Unidades convertidas en equivalentes de peso 0,3 mg por unidad.
Fuente: Informe Mundial Drogas 2007, UNODC.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

Artola, Juan. "Tráfico de personas: identidad de cruce de fronteras, documentos de identidad y principales rutas", Organización Internacional para las Migraciones, OIM, junio 2007.

Departamento de Estado de los Estados Unidos, "International Narcotics Control Strategy Report", 2008, Canada, Mexico and Central America, marzo 2008.

Goehsing Julia (2006). "A multi-pronged approach to transnational criminal networks: The case of Latin America and the Caribbean", ISA panel papers.

Global Rights y sin Fronteras (IAP). "La trata de personas: un reto para México y Centroamérica. Informe sobre la trata de personas en el salvador, Guatemala, Honduras y México", Washington, D.C., 14 de octubre de 2005.

JIFE, Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, 2007, New York, 2008.

Jan Van Dijk (2007). "Mafia markers: assessing organized crime and its impact upon societies", en *Trends in Organized Crime*, Springer Link, 9 de octubre 2007.

Langberg Laura, Síntesis del Informe sobre tráfico de mujeres y niños para fines de explotación sexual en las Américas, Comisión Interamericana de Mujeres, Agosto 2002.

Manrique G. Luis Esteban, Un poder paralelo: el crimen organizado en América Latina, <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/1017.asp>, 25 de julio 2007.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Informe Mundial sobre Drogas 2007, Centro Internacional de Viena.

Oficina de las Naciones Unidas sobre Drogas y Crimen, UNDOC, Informe Crimen y Desarrollo en Centroamérica, Mayo 2007.

Rojas Aravena Francisco (2006). El crimen organizado internacional: Una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe, II Informe del Secretario General, Flacso.

Sáenz Breckenridge Stella (editora) (2007). Armas pequeñas y livianas: Una amenaza a la seguridad hemisférica, Flacso.

Trujillo Amparo, Cutting to the core of the gang crisis, *Inter-American System*, noviembre 2005.

USAID, Bureau for Latin American and Caribbean Affairs Office of Regional Sustainable Development, Central America and Mexico Gang Assessment, abril 2006.

PRENSA ESCRITA

México y América Central contra el tráfico de personas, *Agencia Informativa Púlsar*, 27/05/2008, México.

Nicaragua sin muchos problemas con robos de autos, periódico *La Jornada*, Managua, Nicaragua, 6 de febrero 2008.

LA OIM provee ayuda a las víctimas de la trata de personas en México, resumen de prensa OIM, 12/02/2008, www.oim.int.

Maras y tráfico de personas y armas azotan a la región, periódico *El Universal*, México, Diciembre 2006.

El Salvador con sede Centroamericana contra el robo de vehículos, Noticias Ministerio de Gobernación, (2006) El Salvador.

NOTAS

- 1 Presentado en el Seminario. El crimen organizado en América Latina y el Caribe: Amenazas y Perspectivas. Organizado por la Fundación Friedrich Ebert, Ciudad de México, México, 24- 26 de junio del 2008.
- 2 Esta sección tiene como base de referencia el II Informe del Secretario General de Flacso, El crimen organizado internacional: Una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe.
- 3 Rojas Aravena Francisco, "II Informe del Secretario General de Flacso, El Crimen Organizado Internacional: Una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe", Flacso, San Jose, Costa Rica, 2006.
- 4 Ibid. p.26.
- 5 Trujillo Amparo, Cutting to the core of the gang crisis, *Interamerican System*, Noviembre de 2005.
- 6 USAID Bureau for Latin America and Caribbean Affairs Office of Regional Sustainable Development, Central America and Mexico gang assessment, abril 2006.
- 7 Esta sección tiene como base de referencia el capítulo Ebullición de la violencia armada y criminalidad común en Centroamérica y Panamá: El carácter transversal de la implementación de controles de armas pequeñas y livianas, en *Armas pequeñas y livianas: Una amenaza a la seguridad hemisférica*, Flacso, 2007.
- 8 Ibid. p.262.
- 9 JIFE, Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes 2007, New York, 2008.
- 10 JIFE, Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes 2007, New York, 2008.
- 11 Ibid.
- 12 Ibid.
- 13 JIFE, Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes 2007, New York, 2008.
- 14 Departamento de Estado, Gobierno de Estados Unidos, Narcotics Control Strategy Report 2008, p. 163.
- 15 JIFE, Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes 2007, New York, 2008.
- 16 Departamento de Estado, Gobierno de Estados Unidos, Narcotics Control Strategy Report 2008, Pág. N° 165.
- 17 Informe Mundial de Drogas, Oficina de las Naciones Unidas sobre Drogas y Crimen, UNODC, 2007.
- 18 Departamento de Estado, Gobierno de Estados Unidos, Narcotics Control Strategy Report 2008, p. 173.
- 19 Comisión Interamericana de Mujeres, Síntesis del informe final sobre tráfico de mujeres y niños para fines de explotación sexual en las Américas, agosto 2002.

- 20 Artola Juan, Tráfico de Personas: Cruce de fronteras, documentos de identidad y principales rutas, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), junio 2007.
- 21 Resumen de Prensa OIM, la OIM provee ayuda a las víctimas de la trata de personas en México, 12/02/2008, en www.oim.int.
- 22 *Agencia Informativa Púlsar*, México y América Central contra el tráfico de personas, 27/05/2008, México.
- 23 Oficina de las Naciones Unidas sobre Drogas y Crimen, UNDOC, Informe Crimen y Desarrollo en Centroamérica, mayo 2007.
- 24 *Íbid.*
- 25 *Íbid.*
- 26 Nicaragua sin muchos problemas con robos de autos, periódico *La Jornada*, Managua, Nicaragua, 6 de febrero 2008.
- 27 El Salvador con sede Centroamericana contra el robo de vehículos, noticias del Ministerio de Gobernación, El Salvador, 2006.

CRIMINALIDAD ORGANIZADA: LOS PIRATAS MODERNOS DEL CARIBE

LILIAN BOBEA

En el Caribe concurren fenómenos que imponen un gran desafío a la gobernabilidad democrática y a la seguridad nacional, regional y hemisférica. A diferencia de lo que acontecía en el pasado, estos retos no están asociados a las rivalidades ideológicas y hegemónicas que elevaron el perfil geoestratégico de la región durante la Guerra Fría. Las preocupaciones actuales en torno a la seguridad en los países caribeños se refieren a la expansión de la criminalidad organizada transnacional, por medio de la cual múltiples actores violentos logran establecer dinámicas y estructuras de tipo empresarial criminal en los espacios nacionales y locales, por medio de redes y circuitos que fomentan la violencia y la corrupción, y que impactan negativamente las relaciones y estructuras del poder político y económico, el tejido social y, en última instancia, la calidad de las democracias caribeñas.

Este complejo fenómeno ha ocupado las agendas de los gobiernos y de los organismos internacionales en la última década, expresándose en una consensuada conceptualización que describe a un grupo delictivo organizado en términos taxativos: conformado por más de tres personas, actuando por un tiempo determinado, con el objetivo de obtener beneficios económicos y materiales a través de la comisión de delitos graves.¹ Consecuentemente, los países latinoamericanos y caribeños ratificaron en

la Conferencia de Seguridad Hemisférica celebrada en México (2003) que el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional, así como el problema de las drogas, la corrupción, el lavado de activos y el tráfico ilícito de armas, y las conexiones que se establecen entre ellos, constituyen las nuevas amenazas y desafíos que enfrenta el hemisferio.

En los países, el impacto de estos fenómenos acentúa el perfil criminogénico de sus sociedades², en la medida en que la denominada criminalidad organizada transnacional establece articulaciones locales entre grupos criminales traficantes de drogas, armas y personas, con sectores políticos, sociales y económicos privados y estatales, distorsionando y desafiando la integridad de dichas democracias. Ello conlleva, a su vez, la conformación de áreas grises donde el Estado no posee el control absoluto de la violencia. En tales escenarios se desarrollan economías ilícitas translocales, cada vez más articuladas a las microeconomías nacionales. Bajo estas condiciones, como ya lo hizo notar Anthony Harriott (1998), la criminalidad constituye un factor reordenador del espacio social, regulador de los procesos de acumulación y articulador de las relaciones de poder entre la esfera legal e ilegal, pública y privada.

En la arena local, el crimen callejero y la violencia intracomunitaria se complementan en forma sis-

témica con la violencia organizada e institucional (Koonings & Kruijt 2004, Harriott 1998), no sólo la ejercida por pandillas criminales, sino también la que imponen actores articulados a la burocracia estatal (oficiales, policías, jueces y fiscales) quienes, por medio de una simbiótica relación entre violencia represiva y violencia protectora de los delincuentes, hacen uso de los recursos del poder para proveer seguridad a redes e individuos involucrados en el tráfico de drogas y en otras actividades lucrativas ilícitas (Bobeá, 2004).³

La articulación entre agentes burocráticos y agencias de la criminalidad organizada se produce de diferentes maneras: a) Por *infiltración*: siendo que el acceso por parte de las redes ilícitas a recursos institucionales, mecanismos, canales y relaciones estatales sólo es posible por medio de vínculos internos, especialmente aquellos ubicados en las posiciones oficiales más estratégicas. Indicadores de esta situación abundan a lo largo de la región, como lo demuestran las reiteradas purgas de oficiales, militares y policías vinculados con redes regionales y locales de narcotraficantes y las denuncias que desvelan a funcionarios consulares y congresistas involucrados en el tráfico de indocumentados. b) Por *extrapolación*: contingentes autonomizados o desregulados de las fuerzas de seguridad terminan sirviendo a intereses privados criminales y actividades ilícitas, en franca oposición al sector formal, legal público y/o privado. Un ejemplo que ilustra esta situación es el de grupos militares que surgieron al amparo de sectores políticos rivalizados y fueron utilizados para disuadir, amedrentar o eliminar a la oposición en Jamaica y Haití, principalmente. Estos grupos lograron luego independizarse, constituyéndose en fuerzas autónomas mercenarias. c) Por *simbiosis o fusión con elementos criminales*: entre elementos burocráticos (policías, jueces, fiscales) que interactúan localmente, sea en contubernio o coaccionando a pandillas, delincuentes o microtraficantes.

En este trabajo ofrecemos, en primer lugar, una caracterización del fenómeno de la criminalidad organizada en el Caribe, destacando los factores propulsores más relevantes de la proliferación de actores y dinámicas ilícitas y violentas en la región. Este esfuerzo está acompañado de un mapeo no exhaustivo de las rutas y discretos estimados de volúmenes de estas actividades, lo que permite, al menos tentativamente, dimensionar el problema del que hablamos.

Al final del capítulo damos una rápida mirada a las iniciativas desplegadas en la región para enfrentar y prevenir la expansión y diversificación de las actividades y las redes criminales en el Caribe.

AUGE DE LA VIOLENCIA CRIMINAL EN EL CARIBE

A la mayoría de los caribeños no deja de sorprenderles que la subregión haya pasado a ser considerada en el último decenio la más violenta del mundo, si se toman en cuenta las cifras aportadas por el más reciente reporte de Naciones Unidas y el Banco Mundial (2007); destacándose con las tasas anuales más altas de muertes violentas (30 por cada 100.000 habitantes), un fenómeno por demás abrupto y multidimensional, frente al cual difícilmente exista hasta el momento una respuesta eficaz consensuada o individualizada por parte de sus Estados.

Esta ‘nueva violencia’⁴ se sustenta en el establecimiento de redes, circuitos y rutas de narcotráfico, de tráfico humano, de armas y mercancías de contrabando; componentes todos ellos de lo que desde hace ya varias décadas se entiende por *crimen organizado transnacional*. A su vez, estos factores han impulsado el escalamiento de la corrupción; de la competencia violenta por los mercados, por los mecanismos de producción y distribución de bienes y servicios ilícitos y, en algunos casos, por el control formal o informal del poder. Pero sobre todo, han catapultado la conformación de sistemas criminales violentos translocales e intermésticos (que tienen una dimensión al mismo tiempo doméstica y transnacional) crecientemente articulados, sofisticados y operacionalmente efectivos.

El fenómeno no es totalmente nuevo. Desde el tiempo en que los piratas plagaron el Caribe a lo largo del siglo XVI hasta finales del XVIII, la región ha sido, por antonomasia, de tráfico y tránsito de mercancías ilícitas, y, a contrapelo de las transformaciones de las que han sido objeto sus territorios, en la versión moderna de la piratería caribeña, estas islas han pasado a ser además –y como una distinción de los tiempos pasados– un receptáculo del botín y de los problemas que esta riqueza acarrea.

Como veremos más adelante, más allá de constituirse en simples correas de transmisión de ilícitos, los países de la región han sido impactados por el establecimiento de redes locales de narcomenudeo;

por puntos de venta de drogas al detal en locales comerciales de los barrios que solían suplir de viandas a sus moradores; por pandillas delincuenciales mejor apertrechadas que los escasos policías que patrullan las zonas urbanas mas empobrecidas; por redes de esclavistas modernos responsables de una creciente ola de secuestros y por el tráfico ilícito, la explotación sexual y laboral de aquellos doblemente victimizados por la pobreza y por la enajenación de sus derechos civiles y sociales.

IMPACTOS DE LA CRIMINALIDAD Y LA VIOLENCIA ORGANIZADA

La predominante presencia en la región de actividades ilícitas y criminales, como el lavado de dinero, el tráfico de armas, drogas y personas, reflejan el enfrentamiento cada vez mas desigual entre un sector público debilitado y desorganizado con un sector privado criminal y crecientemente estructurado. Con frecuencia, estas actividades asumen la forma de relaciones simbióticas entre burócratas y criminales, al amparo de prácticas corruptas y de una arraigada impunidad, constituyendo así sistemas locales y nacionales de criminalidad violenta (Koonings y Kruijt, 2004).

Frente a estos sistemas criminales y crecientemente violentos, los Estados y las sociedades caribeñas encaran limitaciones estructurales para enfrentar los desproporcionales desafíos relacionados con el auge, la diversificación y la complejidad de sus agentes y dinámicas, potenciados por una singular estructura criminal de oportunidades.

Entre los factores facilitadores de esta estructura de oportunidades cabe mencionar, por un lado, la posición geográfica de la región, situada entre las principales fuentes suplidoras de ilícitos (el Cono Sur y la región andina) y los principales mercados (Estados Unidos y Europa). Baste decir al respecto que al día de hoy, con tan solo 0,5% de la población mundial, la región es sujeto del 7,4% de la incautación global de cocaína.⁵

Por otro lado, igualmente relevante es el tamaño y la condición de insularidad de sus territorios; pero sobre todo, la marcada debilidad institucional de sus Estados (Bagley, 2004:287)⁶ para interdictar, prevenir y remediar estos flagelos.

Las cifras hablan por sí solas: países como Trinidad y Tobago, han visto más que duplicar sus tasas de

muertes violentas, pasando de 123 homicidios reportados en junio del 2007, a 204 en el año 2008, es decir, un incremento del 66%. Autoridades de estos países atribuyen el incremento y la complejización de la criminalidad a la narcoactividad en el área y a la disponibilidad de armas proporcionadas por los flujos ilícitos. También el número de víctimas de la violencia generada por las gangas delincuenciales aumentó en ese país de 52 muertes en 2007 a 121 en el 2008.

Por su parte, Jamaica y Haití alcanzaron en 2007 las tasas anuales más altas de muertes violentas de la región: 33 homicidios por cada 100.000 habitantes. Eventualmente estas sociedades están compelidas a reorientar gran parte de sus recursos hacia el reforzamiento de sistemas de control y de atención a las víctimas. Sumado al costo humano, el gasto en seguridad alcanzó el 3,7% del Producto Bruto Interno anual para el caso de Jamaica, mientras el costo reportado de la criminalidad en ese país sobrepasó el 6% de su PBI. Para Trinidad y Tobago, representó el 1,6% de su PIB en el 2003⁷.

Los efectos de la criminalidad se sienten directamente en el desarrollo social y económico de estos países, reduciendo los niveles de productividad y desalentando la inversión y el turismo en la región. En Jamaica, cerca del 40% de los empresarios y hombres de negocios afirmaron haberse inhibido de invertir a causa de la delincuencia y la criminalidad compleja. Este patrón se replica en República Dominicana donde 63% de firmas privadas se refirieron a la criminalidad como el mayor obstáculo a la inversión, mientras 57% vio reducir su acceso al financiamiento por las mismas razones, aunque solo 10% de dichas compañías habían sido efectivamente víctimas de alguna acción criminal.⁸ En términos generales, la inversión directa extranjera en varios países caribeños se redujo en 9% en 2006 como consecuencia directa de los altos niveles de criminalidad e inseguridad.⁹

Esta inseguridad también afecta el capital humano disponible en la región. El temor de ser víctimas de la violencia constituye una de las razones principales de la fuga de cerebros, siendo que siete de los países con las tasas más altas de emigración de graduados universitarios pertenecen al Caribe (89% en el caso de Guyana).¹⁰ De igual manera, el incremento de crímenes violentos al amparo de una arraigada cultura de armas afecta especialmente a los segmentos etarios más jóvenes.

VIOLENCIA ORGANIZADA VS. ESTADOS DESORGANIZADOS

Estos fenómenos se producen al amparo de marcadas asimetrías regionales y en contextos de extrema desigualdad social y económica: Por un lado, el Caribe acoge, por lo menos, siete de las economías más pobres del mundo. Por otro lado, países con un alto índice de desarrollo humano como Bahamas, Trinidad y Tobago, Antigua y Barbados coexisten con otros de nivel medio (República Dominicana, Belice, Dominica, Cuba) y con un extremadamente bajo nivel (Haití, Surinam).

Agregado a las condiciones macroeconómicas, los gobiernos de estos micro-Estados están constantemente sometidos a crisis institucionales, siendo los casos más extremos los de Haití y Surinam. Todos ellos comparten la paradójica situación de depender de economías externalizadas basadas en las remesas, el turismo, los intercambios comerciales y las inversiones extranjeras, actividades estas que proporcionan, a su vez, canales y oportunidades para el desarrollo de la criminalidad organizada. Estos patrones tienden a acentuarse a través de los circuitos migratorios de indocumentados, las deportaciones y el tráfico de personas, por cuya intermediación se conectan las esferas domésticas con las internacionales.

Las redes criminales aprovechan la opacidad que ofrecen las áreas grises nacional y regionalmente donde la presencia y el control estatal son precarios. En estos escenarios, el desfase más acuciante es el que se observa entre las redes y circuitos ilícitos y criminales versus el Estado desorganizado, en la medida en que los primeros dominan dinámicas multisectoriales y multiagenciales, mientras el Estado desorganizado se evidencia incapaz de articular políticas intersectoriales, careciendo de coordinación interinstitucional, información, inteligencia y metodologías actualizadas que parangonen las que posee la criminalidad organizada.

En el centro de este desencuentro, los más afectados son los segmentos poblacionales marginados social, económica y políticamente, los cuales no alcanzan a obtener beneficios ni por parte del Estado, generalmente deficitario en la provisión de servicios, seguridad y garantías institucionales, ni por parte de la criminalidad organizada. Similarmente, esta confrontación entre el sector privado criminal y el público deficitario agudiza los procesos incomple-

tos de institucionalidad democrática que terminan siendo aún más comprometidos por las respuestas de enfrentamiento erráticas o por las sinergias perjudiciales que se producen entre lo legal y lo ilegal. Por lo tanto, las redes criminales han probado ser más eficientes y competitivas y estar mejor articuladas que la mayoría de los negocios legales que han surgido en la región en las últimas décadas. Y no puede ser más paradójico el hecho de que en la medida en que estas redes y circuitos se transnacionalizan, los paradigmas políticos y estratégicos de enfrentamiento se localizan y se insularizan cada vez más.

Frente a estas amenazas, los gobiernos caribeños que disponen de fuerzas armadas tienden a emplearlas como el instrumento preferencial para la contestación al crimen organizado. Sin embargo, esta preferencia no está exenta de implicaciones, dado que bajo condiciones de liberalización política y económica, no es raro que segmentos burocráticos se autonomicen y terminen siendo cooptados por las fuerzas que deben contrarrestar.

En el marco de estas democracias emergentes, las redes criminales se sirven y sirven a una gran parte de los poderes políticos y económicos, pero al mismo tiempo amenazan su supervivencia como sistema. Como lo indican importantes contribuciones sobre el tema, en Jamaica y otros países de la región, incluyendo Centroamérica, los “Dones de la droga” han pasado a constituir un Estado violento, subsumido dentro del Estado formal, recreando estructuras y relaciones sociales, políticas y económicas paralelas (poderes ocultos, neomedievalismo)¹¹ mientras redefinen sus democracias crecientemente violentas.

AUGE DE LA CRIMINALIDAD COMPLEJA Y DE LA NUEVA VIOLENCIA

Esta nueva violencia presenta un perfil complejo al vincular componentes del crimen organizado con redes y patrones de relación poco articuladas, pero igualmente intimidantes, como la delincuencia callejera y la corrupción de sectores articulados al Estado.¹² En esa medida, la criminalidad intermística se constituye en un fenómeno dinámico, multiagencial, multisectorial y maleable. Parte de sus costos de logística son pagados en especie (droga por armas, droga por droga, armas por droga) factor que contribuye a potenciar la violencia y a diversificar la empresa ilícita en los escenarios nacionales y locales.

Estas vinculaciones, en algunos casos simbióticas, interconectan actores, rutas y prácticas que en el pasado operaban en territorios más o menos deslindados. Como lo documentan algunos estudios (WINAD, 2006), progresivamente la relación entre armas y drogas ha devenido en una mutual natural en la medida en que las primeras son funcionales a la realización del comercio de las segundas. Similarmente, aunque menos documentado, se ha especulado que los canales utilizados por las redes de tráfico de personas sirven simultáneamente a las narcoactividades. Sin embargo, estas vinculaciones requieren de estudios más profundos sobre las racionalidades subyacentes, que permitan entender aparentes inconsistencias como las que presenta el caso de Jamaica, donde pese a registrar una de las tasas más bajas de delitos comunes en la región, posee la tasa más alta de crímenes violentos; las más bajas de consumo de drogas duras pero la más alta de consumo de marihuana, y encabeza el tráfico de drogas duras en la región (Harriott 2007)¹³.

Lo importante para destacar aquí es que esa relación simbiótica entre actividades ilícitas y lícitas es cada vez más característica de la racionalidad y la logística de la criminalidad organizada transnacional. Al mismo tiempo esta se nutre de otras prácticas ilícitas en las que incurren individuos sin antecedentes criminales o en las que parte de los perpetradores son a la vez víctimas en un perverso circuito de interacciones. Un ejemplo a mano es el caso de la tenue línea que distingue entre el tráfico de personas y los flujos de indocumentados o migrantes con estatus legal irregular.

A continuación, aportamos primeramente una breve caracterización de las manifestaciones que asume la criminalidad organizada en el Caribe, a partir de las conexiones ilícitas que actores criminales públicos y privados articulan a nivel interméstico y regional; los factores que las propician y los actores involucrados. En segundo lugar, presentamos estimados (limitados, dada la escasez de estadísticas) de volúmenes y valores que dichos flujos ilícitos producen y los impactos que generan en los terrenos económicos, sociales, políticos y culturales locales. Concluimos con un breve análisis de la calidad de los mecanismos y estrategias de enfrentamiento existentes, los pros y los contras de las respuestas generadas para enfrentar estas dinámicas en una región en la que históricamente ha predominado la salida militarizada a sus problemas internos.

1. CARACTERIZACIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO

1.1 UN CONCEPTO NO CONSENSUADO

Pocos conceptos son tan elusivos como el de crimen organizado. Esto es así, en gran parte, por la dinamicidad del sujeto que le da contenido. En años recientes, la caracterización y conceptualización sobre criminalidad organizada ha pasado a ser un componente discursivo central en el campo de la cooperación internacional.

En estos escenarios se entrecruzan diversos acercamientos: por un lado, el tratamiento del fenómeno como un concepto “todo incluido” (Xenakis, 2008) y por tanto difícil de operacionalizar al momento de desarrollar políticas y estrategias de acción. Por otro lado, esta problemática ha sido abordada a partir de su estructura organizativa y características, estableciéndose escalas en función de su intensidad y nivel operativo.¹⁴ Especial énfasis es puesto en las actividades y en los actores violentos e ilícitos (Cressey, 1969), y en sus metas (Abadinsky, 2002).

Una buena parte de estos aspectos concurren en la caracterización del crimen organizado como:

Una empresa no ideológica que involucra a un número de personas en una cercana interacción social, organizada sobre bases jerárquicas con al menos tres niveles o rangos, con el propósito de obtener ganancias y poder a través del involucramiento en actividades legales e ilegales (Maltz, 1985:21).

Por otra parte, como ya se dijo, la Convención de las Naciones Unidas Contra el Crimen Organizado Transnacional (la Convención de Palermo/2003), distingue tres áreas críticas de acción contra la criminalidad organizada: el tráfico de personas, el tráfico de armas y el de narcóticos. Sus parámetros de acción se concentran en: a) la interdicción; b) la judicialización; c) las sanciones; d) la cooperación; e) la concientización; f) la protección de testigos y g) la prevención.

El crimen organizado también ha sido definido en términos más aplicados, por la Comunidad Caribeña (Caricom) en su reporte “Crimen y Seguridad en el Caribe” (2002), en el que se refiere en términos jurídicos y sociales, como “actos individuales, grupos y organizaciones que constituyen una brecha en la ejecución de las reglas, involucrando por tanto la subversión a la justicia y el quiebre de las leyes y re-

gulaciones en las áreas políticas, judiciales, económicas y sociales” (traducción de la autora). El informe identifica entre los principales factores asociados al auge de la criminalidad compleja en la región:

1. Las drogas ilegales, como catalizadores de la actividad criminal y de problemas sociales que afectan particularmente a grupos vulnerables como los jóvenes y los segmentos más empobrecidos de la sociedad.
2. Armas ilegales, como instrumento de violencia y factor potenciador del crimen en las sociedades.
3. La corrupción, como recurso que socava los esfuerzos de constituir el buen gobierno, así como las iniciativas contra el crimen y contra la proliferación de drogas.
4. Lavado de dinero, como un recurso para integrar al sistema bancario legal y a la economía legítima los recursos obtenidos de actividades ilícitas como narcotráfico, tráfico de armas y de personas.
5. Potencialización del crimen contra las personas y la propiedad, que establece una conexión tangencial entre la criminalidad compleja y la común, a través del subsidio en recursos e instrumento que la primera ofrece a la delincuencia callejera.
6. Expansión de áreas grises fuera del control de la ley, las cuales descansan especialmente en la impunidad.
7. Fomento al terrorismo.

En el sustrato de estas conceptualizaciones, declaraciones y protocolos subyace la cuestión fundamental de la seguridad de quien está en juego cuando se aborda el tema de los victimizados por el crimen organizado; ¿se trata de actividades que lesionan los derechos humanos y civiles de las personas o la integridad de los Estados?

Igualmente subyacente, está la cuestión relativa a la capacidad de respuesta a estos problemas por parte de los gobiernos y las sociedades de la región, la cual varía en función de las mencionadas asimetrías entre los países y por la forma en que la criminalidad organizada toma ventaja de estas asimetrías. Por ejemplo, respecto a la producción de drogas, Jamaica, Dominica, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Guyana y Trinidad y Tobago cultivan y exportan marihuana. Ningún otro cultivo en la región –y

ciertamente en estos países– puede competir con los beneficios que arroja la comercialización del producto ilícito. Tanto la desigualdad socioeconómica y la discriminación, por un lado, así como los endeble controles y sanciones, por otro lado, conforman un denso tejido de interacciones que socava la cohesión social, recrea nuevas subculturas de violencia mientras alimentan una industria que genera cerca de \$3,3 billones de dólares anuales, representando el 3,1% del PIB regional.¹⁵ De acuerdo con Naciones Unidas, esta economía informal representa entre el 20% y en algunos casos el 60% de la economía nacional de muchos países de la región (UNDCP, 2001).

Diversos acercamientos predominan en la región; de hecho, en algunos países se ha insistido en la descriminalización del consumo de marihuana (en Grenada, Jamaica, Dominica, San Vicente y las Granadinas) con el fin de enfocar los esfuerzos en frenar el circuito comercial de gran escala y la distribución de drogas duras, especialmente porque es a estas que se asocia el aumento de la violencia en la arena doméstica. Por lo tanto, aunque el liderazgo de Caricom ha insistido en enfocar esfuerzos para impactar en las causas y fuentes de la criminalidad, así como en desarrollar estrategias multilaterales de reducción, hasta el momento la compatibilización de estos énfasis y de las estrategias no ha sido automática, dificultando con frecuencia un acercamiento cooperativo de alcance regional.

1.2 DIMENSIONES DE LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

a. GLOBALIZACIÓN Y CRIMEN ORGANIZADO

El auge de la criminalidad y la violencia organizada se asocia a procesos de globalización y al efecto de las políticas neoliberales (Gamarra y Rogers, 1998), sin embargo, estos acercamientos, por lo general, obliteran las paradójicas interconexiones que dinámicas y actores ilícitos y criminales establecen entre nacionales e internacionalmente: Por un lado, la droga que se produce en América Latina abarrota los mercados europeos y norteamericanos; por otro, alrededor de 60% del estimado de 639 millones de armas que se fabrican anualmente, están, no en las manos de los ejércitos como solía ser en el pasado, sino en posesión civil. Estados Unidos es el principal proveedor de armas a América Latina (59%) comparado con Francia (7%) y Rusia (7%). Esas mismas armas garantizan que la droga que sale

desde el continente latinoamericano llegue a su destino occidental. Muchos de los conflictos armados en el hemisferio han sido finalmente subsanados, pero el lastre de las armas remanentes tienen el efecto de recrear nuevas contiendas civiles. La inmaterialidad de las fronteras, de la que en gran medida la criminalidad organizada ha sido su artífice, posibilita que el flujo de ilícitos circule con relativa facilidad y adaptabilidad, incluso cuando los controles tiendan a endurecerse.

Por su parte, los avances tecnológicos han dado un impulso singular al crimen organizado. En este sentido, ¿Qué sería de las redes del narcotráfico dominicano que dominan una buena parte del corredor caribeño de cocaína, sin la eficiente comunicación celular que poseen? Incluso las gangas delictivas dominicanas o puertorriqueñas en España no tienen que cruzar fronteras para convertirse en transnacionales. Les basta con colocar en *U-tube* su mercancía y productos contraculturales.

Por último, un factor de la globalización y de la interconectividad que ellas traen consigo, facilitando oportunidades a la criminalidad organizada, es el carácter externalizado de las economías caribeñas. El Caribe es una zona cuya ventaja competitiva descansa en el turismo y a cuyos mercados acceden anualmente alrededor de 20 millones de personas, proveyendo cerca del 60% del PIB de varios de sus países. Este ingreso se complementa con el 20% y el 30% generado por el sector terciario, fundamentalmente financiero.

Debido a su extrema dependencia de los mercados internacionales financieros y de inversión, estas economías son igualmente vulnerables a los flujos ilícitos de personas y mercancías¹⁶. Así, el tráfico de personas puede asumir la vertiente de contrabando de indocumentados, una empresa de grandes proporciones en la región, o la trata de personas que terminan siendo víctimas de redes de explotación sexual y laboral en los países de destino.

b. EL CRIMEN ORGANIZADO COMO INDUSTRIA/EMPRESA COMPETITIVA

El crimen organizado funciona bajo una lógica empresarial de costos-beneficios y de competitividad. Como toda empresa competitiva, se sostiene en la innovación y en el aprovechamiento de oportunidades. Esto explica la rápida adaptabilidad que muestran las redes ilícitas para explorar rutas alternativas cuando los canales usuales son controlados

(efecto baloom). Por esta razón, los mapeos de las rutas y las acciones de los flujos ilícitos solamente son relevantes y funcionales en la medida en que se nutran de un intercambio fluido y actualizado de información proveniente de los países y la región, y guíen acciones y políticas disuasivas sincronizadas y consistentes.

Similarmente, como toda empresa moderna, la criminalidad organizada tiene enlaces horizontales y verticales que les proveen de la conectividad y la diversificación que garantizan su mayor productividad. Por lo tanto, contrario a lo que solía suceder en el pasado, los circuitos de criminalidad organizada que funcionan en la región son cada vez más multi-dimensionales en su modo de operar.

Sirviéndose de los avances tecnológicos, las redes difícilmente están confinadas a una región. Los carteles de droga rusos, colombianos o africanos establecen alianzas con los circuitos y redes controladas por nacionales jamaquinos, dominicanos y mexicanos. También se aprovechan de determinados “nichos” de oportunidades para robustecer sus transacciones, de esta suerte, por ejemplo, las redes ilícitas caribeñas proveen la droga a sus enlaces en los países receptores y reciben de allí las armas que requieren para proteger sus canales y mercancía.

c. CRIMEN ORGANIZADO Y SU IMPACTO EN LOS DERECHOS HUMANOS.

En contextos marcados por el deterioro de las capacidades del Estado para proporcionar servicios básicos a la población; por la corrupción de sectores importantes de las élites económicas y políticas y por la emergencia de pandillas urbanas y grupos armados, la respuesta del liderazgo económico y político ha sido la de imponer Estados policiales y autoritarios dentro de los cuales se irrespetan los derechos humanos y, generalmente, se oblitera el debido proceso, contribuyendo a fomentar mayor permisividad y permeabilidad del influjo de las redes ilícitas en un marco de impunidad (Zaverucha, 2003; Koonings & Kruijt, 1999, 2004; Sain, 2004).

En este sentido, los sectores más interpelados son las fuerzas policiales y el sector de la justicia, a través de los cuales se criminaliza la pobreza mientras se proporciona impunidad al crimen de gran escala. Así, mientras la justicia no logra inculpar a criminales y narcotraficantes de envergadura, el énfasis punitivo del sistema se concentra en los niveles más bajos y vulnerables del circuito de la ilegalidad: en los vendedores al detalle más que en los grandes

suplidores e intermediarios. No por casualidad las tasas de encarcelamiento en la región del Caribe constituyen una de las más altas del mundo, con una población de 85.000 reos, lo que representa un 0,3% de la población adulta¹⁷. En países donde el sistema de justicia se caracteriza por su precariedad, un alto porcentaje de esta población permanece varios años en las cárceles bajo arresto preventivo, sin siquiera ser conocidos o procesados sus casos. Contrastantemente, criminales de alto perfil logran evadir con frecuencia la justicia por diferentes medios que incluyen coacción, intimidación o cooptación de jueces.¹⁸

El corolario de estas falencias en el terreno de la justicia deriva en que los Estados de la región difieren su responsabilidad a otros países por medio de acuerdos de extradiciones –como el mecanismo de facto privilegiado–, en ausencia de sistemas confiables y transparentes de justicia local y regional.¹⁹

2. FACTORES QUE PROPICIAN LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

Como se verá mas adelante, la mayoría de estas actividades ilícitas relacionadas con la criminalidad organizada tienen lugar dentro de los Estados caribeños, pero son esencialmente intermésticas, ellas toman ventaja de factores estructurales y situacionales, entre ellos, la fragmentación política y las vulnerabilidades de la región constituida por una miríada de Estados con mayores o menores niveles de interdependencia extra regional que con otros países caribeños. Se trata de microeconomías por lo general poco competitivas y muy abiertas, con una inserción marginal en el sistema económico mundial. La mayoría de sus sociedades reflejan altos niveles de desigualdad social, con muy raras excepciones, como en el caso de Trinidad y Tobago que dispone de recursos petrolíferos y de Barbados con un ingreso per capita muy por encima del resto de la región.

En la presente década, la región da cuenta de una mayor crisis social y política en países como Surinam (Kruijt 2008) y Haití, donde se han diluido componentes importantes del Estado; situaciones de tensión ante potenciales quiebres constitucionales en países de la mancomunidad caribena, como Trinidad y Tobago y Guyana y el progresivo deterioro de las condiciones económicas y sociales en Cuba.

En Haití, con 80% de su población viviendo bajo condiciones de pobreza, la crisis política y social que transfiguró esa nación de más de 9 millones de habitantes, sirvió, entre otras cosas, para mostrar que el crimen organizado es un negocio de oportunidades, que se beneficia esencialmente de inexistentes sistemas de justicia, así como de fuerzas de seguridad comprometidas en un alto porcentaje con la corrupción y la economía de la ilegalidad, encarando serias limitaciones de recursos humanos y materiales. Resulta comprensible la pregunta formulada por Mario Andresol, jefe del batallón antidroga haitiano de “¿Cómo es posible que podamos tener un impacto en la droga que pasa por aquí?”. Este interrogante resulta redundante de carda al hecho de que la policía haitiana en ese momento contaba con tan solo 26 oficiales para cubrir todo el país, en su mayoría con un salario por debajo de 300 dólares al mes, apenas 100 dólares más que el salario que perciben los jueces encargados de procesar a los narcotraficantes apresados.²⁰ En palabras de un informante oficial, miembro de una ONG haitiana, “el problema de la droga es muy probable que permanezca como el desafío mas difícil para el establecimiento de un Haití estable y pacífico”²¹.

Por lo tanto, la expansión de la criminalidad organizada en el Caribe tiene que ver con una serie de factores estructurales, económicos y políticos, pero también sociales, culturales (cultura de armas; diversas formas de violencia; proliferación de actores violentos privados y públicos; auge de la criminalidad común); debilidad de los Estados y sus instituciones (escasos controles; corrupción e impunidad; falta de recursos tecnológicos) y a los quiebres del Estado de Derecho.

Además de estos factores micro y macroeconómicos y sociales, también lo geográfico adquiere relevancia en lo concerniente a la proliferación de circuitos de microtraficantes locales. La permeabilidad de los poderes políticos en estos países es más perceptible en cada elección, pues los partidos contendientes más importantes se abastecen de recursos provenientes de transacciones ilícitas para financiar sus campañas. Asimismo, en países como Jamaica, por ejemplo, es un hecho conocido que los poderosos Dones de la droga inicialmente surgieron y se consolidaron gracias al financiamiento y al apoyo dado por sectores políticos en el poder o compitiendo por obtenerlo, con el fin de enfrentar a las fuerzas opositoras. Eventualmente, estos mercenarios llegaron a independizarse económicamente y a dominar ellos mismos no solo el mercado económico sino también el poder

político. También, la modalidad implementada por narcotraficantes, consistente en financiar campañas y partidos políticos, aunque es un fenómeno todavía soterrado, constituye una tendencia en ascenso en varios países de la región.²²

3. DINÁMICAS Y ACTORES DE LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

3.1 SECUESTROS

Este es un fenómeno relativamente nuevo pero abrupto en la región, cuya trayectoria apenas se retrotrae unos cuatro o cinco años. Aun países como República Dominicana que nunca antes habían experimentado esta modalidad de criminalidad, han visto engrosar las estadísticas a un total de 20 casos reportados en el año 2005, los que involucraron a más de un centenar de criminales con demandas de rescate que totalizaron casi tres millones de dólares.

Algunos de los casos están directamente asociados al negocio de las drogas.

En Trinidad y Tobago la tasa de secuestros se duplicó en un período de seis años (1999-2005). Mientras que en Haití, en el breve período de tres meses, (entre septiembre y diciembre del año 2005), la cantidad de secuestros aumentó de 56 incidentes reportados a 241 secuestros (Minustah, 2006).

De acuerdo con las fuentes estadísticas levantadas por la misión de paz en Haití (Minustah), en lo que va del presente año se han registrado 157 secuestros, lo que significa un incremento de 10% respecto al 2007, aunque por debajo de los 180 registrados en los primeros cinco meses del año 2006. Tan solo en el mes de mayo de 2008 se registraron 36 secuestros, la mitad de ellos contra menores de edad. Tres de las víctimas fueron asesinadas y 14 violadas.²³ La mayoría de estos casos permanecen sin esclarecer y sus implicados logran burlar la justicia, como lo declarara un representante Nacional de Human Rights Defense Network.²⁴

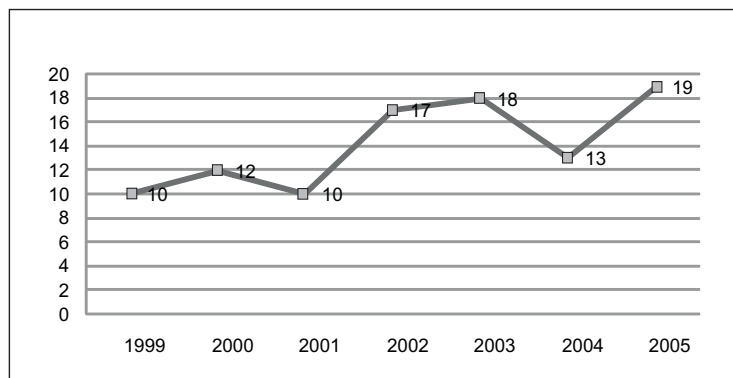
TABLA 1. SECUESTROS REPORTADOS EN REPÚBLICA DOMINICANA, 2005

Personas secuestradas	Personas rescatadas	Muertos por autores	Pendiente de solución	Total exigido		Rescate pagado	
				RD\$	US\$	RD\$	US\$
20	20	0	0	3'825.000	2'940.000	1'502.000	15.000

Sometidos	Sometidos prófugos	Cobros por drogas	Secuestradores que exigían un título
70	40	4	1

Fuente: Dirección central de Inteligencia Criminal (DINTEL) / Procuraduría General de la República, www.procuraduria.gov.do.

GRÁFICO 1. SECUESTROS POR CADA 100.000 HABITANTES EN TRINIDAD Y TOBAGO



Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas de T&T. Citado por NU/BM, 2006.

3. 2 TRÁFICO DE PERSONAS

Asumiendo la conceptualización que aporta Naciones Unidas en el artículo 3 de su Protocolo para la prevención, supresión y castigo del tráfico de personas, esta actividad articula una compleja y diversificada economía ilícita y subterránea de explotación sexual, pornografía, trabajo forzado y servidumbre. El protocolo lo enuncia en estos términos:

Es el reclutamiento, movimiento, transferencia y encubrimiento de personas por medio de amenazas, el uso de la fuerza u otras formas de coerción, secuestro, fraude o engaño, del abuso del poder o de una condición de vulnerabilidad o de dar o recibir pagos o beneficios con el propósito de lograr ejercer control sobre otra persona y explotarla por medios sexuales, servidumbre doméstica, trabajo forzado y esclavitud o condiciones similares.²⁵

De acuerdo con la misma fuente, el perfil de las víctimas de tráfico humano refleja a individuos que en sus países de origen se encuentran ya en una extrema condición de vulnerabilidad, entre estos: personas en condiciones de extrema pobreza y susceptibles de ser engañadas; jóvenes que han estado previamente expuestos a la explotación sexual; jóvenes provenientes de hogares inestables y/o disfuncionales; niños y jóvenes en circunstancias especialmente difíciles, infractores y sin hogar.

En términos globales, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estima en cuatro millones la cantidad de víctimas de tráfico ilegal a nivel mundial, tanto dentro como fuera de sus países²⁶, actividad que ya para 1999 generaba, aproximadamente, 10 mil millones de dólares.²⁷ También reporta que de los 12 millones de personas que realizan trabajos forzados en el mundo, un millón y medio provienen de América Latina y el Caribe.

En Bahamas, de acuerdo con estudios realizados por la OIT, de una población de 108.000 personas menores de 18 años de edad, 9.885 adolescentes participan activamente en el mercado laboral, en actividades ilícitas, peligrosas y del comercio sexual. De acuerdo con los varios reportes realizados sobre ese país, una gran parte de estas actividades está directamente vinculada al turismo.²⁸

Pese a la reconocida escasez de información disponible en los países de la región sobre volúmenes y alcances del tráfico de personas y de la forma en que operan las redes, estudios cualitativos permiten recoger las percepciones ciudadanas sobre el fenómeno.

En el caso de Guyana por ejemplo, la OIM determinó a través de entrevistas, que un 74% de guyaneses entrevistados dijo estar consciente de la existencia de explotación sexual en su país, 35% reconoció que existía trabajo forzado y 20% consideró que existía un tipo de servidumbre que podría ser calificado como esclavitud. Los victimizados, en este caso, provienen, por lo general, de los poblados donde se asientan comunidades de ascendencia indígena. Dichos estudios cualitativos identificaron, en el caso de Jamaica, que el 75% de los ciudadanos entrevistados consideraron que el tráfico humano era un problema en ese país, identificando como víctimas mayormente a mujeres (en la opinión del 29%) y niñas, orientadas al mercado de la prostitución.

Como suele suceder con las narcoempresas, el negocio del contrabando y tráfico de personas articula una compleja red de actores operativos: reclutadores, empleadores, intermediarios, dueños de negocios y propietarios de inmuebles que operan, incluso, lícitamente.

Los niveles de ganancias percibidos no solo dependen del volumen de personas movilizadas; también varían de acuerdo al lugar de destino y de la procedencia de las actividades vinculantes y de los fines perseguidos por las redes. En el caso de las redes que trafican personas hacia Estados Unidos, desde países como Cuba, Haití o aquellos que han agotado sus cuotas de migración, esas condiciones elevan los costos de las personas involucradas en los viajes ilícitos, lo que proporciona mayores beneficios a los circuitos de traficantes.

La distinción entre víctimas de tráfico y migrantes indocumentados es elusiva y debe ser dimensionada más bien a partir de las complejas cadenas de actividades ilícitas que articula. La OIM aporta una clasificación sobre las diferentes manifestaciones que asumen las actividades interconectadas al tráfico de personas, sin embargo, en la mayoría de los países no existen estudios exhaustivos que aborden la correlación entre ellas. Las bases de datos son igualmente precarias para determinar el volumen, impacto y tendencias del tráfico de personas por país. Sin embargo, varios estudios han tratado la cuestión a través de levantamientos cualitativos y de la recolección de información proveniente de los medios noticiosos. En República Dominicana, por ejemplo, desde hace varios años la prensa escrita ha documentado el tráfico solapado de niños haitianos utilizados para mendigar en las zonas turísticas y

urbanas. Este negocio es orquestado por redes nacionales y haitianas de traficantes de menores. En el caso de Barbados, los estudios mencionados sitúan el tráfico humano en las áreas de explotación sexual y servidumbre doméstica.

En contraste con la alta percepción de los nacionales de los países estudiados por la OIM en el Caribe que dijeron estar conscientes de la existencia del tráfico humano hacia sus respectivos países, los ciudadanos entrevistados en dichos países declararon, en su mayoría, no tener conocimiento de que se trafique a seres humanos desde sus países. El reducido número de los que sí dijeron estar conscientes de este fenómeno, declararon no estar al tanto de qué sanciones hayan sido aplicadas. En la perspectiva de los entrevistados, las víctimas de estos circuitos de tráfico humano provienen de República Dominicana, Rusia y China.

Este nivel de reconocimiento del problema supone una presión a los gobiernos para encontrar soluciones al problema, en la medida en que su no resolución reafirma la imagen de impunidad y corrupción de las instancias encargadas de desarticular las redes y enfrentar las prácticas ilícitas.

Por ello, insistimos que el tráfico en sí es más que el traslado de personas y requiere del tipo de articulación mencionado para subvencionar los demás componentes de la cadena. Así, pese a la desdibujada distinción entre las actividades de tráfico humano y el paso de indocumentados, ambas categorías califican como variantes de la criminalidad organizada.

RUTAS Y COBERTURA

Lo cierto es que, en lo relativo al flujo de indocumentados, el Caribe es una región de origen, destino y tránsito, donde el tráfico de personas indocumentadas enlaza circuitos inter e intra regionales (OIM, 2005). Así sucede en el caso de Bahamas, por ejemplo, donde el tráfico de personas proviene de otros países dentro de la región (Cuba, República Dominicana, Jamaica, Haití, Guyana) y fuera del Caribe (nacionales asiáticos, africanos, centroamericanos y del Cono Sur) (OIM). Pasaportes dominicanos han sido emitidos a nacionales de Pakistán y de Asia.

Esta realidad reconfigura de formas complejas el mapa de las rutas. Estas se extienden tan lejos como Europa y el Cono Sur. Entre 1998 y 1999 se traficaron entre 1.500 y 3.500 mujeres desde República

Dominicana. La mayoría de estas fueron despojadas de sus documentos y reclutadas como prostitutas en Buenos Aires y en la Patagonia. Para otras nacionalidades, sin embargo, Argentina no es un destino, sino un tránsito hacia Estados Unidos o Canadá, como en el caso de nacionales chinos. La logística en el caso del tráfico de dominicanas en Argentina se inició, en la mayoría de los casos, a través de contactos con empresarios de este negocio ilícito que utilizaban avisos periodísticos publicados en Santo Domingo. Intermediarios ofrecían aportar los medios de transportación y los trámites migratorios, hospedaje y manutención, a cambio de sumas que oscilan entre 2.500 y 3.000 dólares bajo condiciones realmente inhumanas de explotación.²⁹ Este flujo varía en la medida en que se refuerzan los controles fronterizos y se endurecen las políticas migratorias, pero no lo elimina del todo, por el contrario, hace el comercio ilegal de personas más precario y peligroso en la medida en que se complejizan las rutas y se exponen las víctimas en toda su vulnerabilidad a los intermediarios.

En el Caribe anglófono, Barbados es un receptor de flujos de migrantes irregulares provenientes principalmente de Guyana, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía. Las estadísticas en este campo descansan en estimados y proyecciones o en casos individuales divulgados por los medios de comunicación. Por estos medios se sabe que un nacional cubano puede llegar a pagar entre 18.000 y 24.000 dólares para ser introducido ilegalmente a Estados Unidos, mientras un ciudadano chino puede llegar a pagar hasta 60.000 dólares. Funcionarios de migración en países de Centroamérica indican que las bandas criminales proveen a los indocumentados de pasaportes, medios de transporte y, ocasionalmente, protección a los involucrados. Estas redes tienen una composición multinacional, conformadas por cubanos, peruanos, ecuatorianos, jamaquinos y haitianos, somalíes, marroquíes y engólenos, muchos llegan a Honduras con pasaporte sudafricano o guatemalteco para continuar su trayectoria hacia el Norte.

El mecanismo oficial de control más comúnmente empleado es de carácter disuasivo (deportaciones) pero recae fundamentalmente en las víctimas. En este sentido, las deportaciones intracaribeñas son poco conocidas y divulgadas debido al énfasis en las deportaciones desde Estados Unidos hacia los países de orígenes en la región. Sin embargo, este recurso difícilmente logra desarticular o incluso

desincentivar a las redes de traficantes. En Barbados, en el 2003, fueron deportadas 118 personas, principalmente guyaneses, involucrados en prostitución, comercialización de droga y otras actividades ilícitas. Asimismo, desde Bahamas, ubicada entre La Florida, Haití, Cuba y Jamaica, fueron repatriados en el 2001 6.298 haitianos y 954 jamaíquinos. En el 2002, la cantidad de indocumentados interceptados y repatriados fue de 5.462 haitianos y 551 jamaíquinos. Ya para el 2003, 3.512 nacionales haitianos y 606 jamaíquinos fueron devueltos a sus países por las mismas razones que los repatriados el año anterior.

Como es de suponer, los indocumentados que logran establecerse en el país de destino se incorporan por lo general a mercados desregulados, relacionados con los sectores de punta como el turismo, la construcción y los cultivos, bien sea bajo condición de trabajo forzado o de explotación sexual. Estudios realizados por la Organización Mundial del Trabajo en Bahamas encontraron que en una población de 108.000 menores de 18 años, 9.885 eran económicamente activos, involucrados una gran parte de ellos en trabajos forzados, en actividades de explotación sexual y en mercados ilícitos (Leith, 2002).

Pese a esta realidad, la percepción de muchos ciudadanos entrevistados por la OIM es que esta actividad arroja beneficios a todos los involucrados: beneficios monetarios a los traficantes y a los oficiales sobornados; beneficios a la economía del país que descansa en la mano de obra mal pagada y, supuestamente, beneficios a los indocumentados que acceden a nuevas fuentes de ingreso.

Los costos son inmensos, sin embargo, tienen que ver con la privación de la libertad, la explotación y, con frecuencia, la eliminación física de personas cuando el procedimiento de tráfico se complica. Esta situación afecta de manera diferente a sectores sociales y segmentos poblacionales. De esta suerte, un dato que no puede pasar desapercibido es el hecho de que en el Caribe anglófono 42% de los hogares están encabezados por mujeres sin jefatura compartida (Barriteau, 2003). Dentro de este segmento, 17,1% de los hogares que en Barbados se encuentran bajo estas condiciones son considerados pobres, de acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo. El reporte de la OIM también señala que en 1998, las ganancias compartidas por las mujeres en los hogares de Belice, Guyana y Trinidad y Tobago fueron de 18% y 27% respectivamente. También son las afectadas por el desempleo, con una tasa de 11,6% para esos países

en el año 2004, en comparación con la tasa de desempleo regional de 10,1% para el mismo periodo.³⁰ En Jamaica, las mujeres representan el 65% de los desempleados, con una jefatura de hogar femenina en el 45% de los hogares.³¹ Esto matiza el debate sobre la vulnerabilidad de esta población y la distinción entre la condición en que se encuentran muchas mujeres cuando se someten voluntariamente a una migración irregular pero terminan siendo susceptibles de ser explotadas en el lugar de destino.

Ahora bien, lo más contrastante en términos de las respuestas regionales al problema es que en la mayoría de los países no existen legislaciones específicas y mucho menos operacionales sobre el tráfico de personas. Algunos aspectos relacionados con dicho tráfico podrían ser abordados tangencialmente por algunos componentes estatales. Tal es el caso de las personas víctimas de trabajos forzados y de trabajo infantil, consignados en las Constituciones como delitos.

Respecto a los actores involucrados, estudios cualitativos realizados por la OIM recogen testimonios de personas entrevistadas que confirman la existencia de redes de traficantes de origen haitiano, jamaíquino, dominicano y de Bahamas, que cuentan con la protección y la participación de funcionarios y oficiales de migración de esos países. En Jamaica, el perfil de los traficantes incluye a mujeres, de acuerdo con entrevistas realizadas por la OIM a informantes claves. Otros informantes claves involucraron en algunos casos a funcionarios de la embajada de Estados Unidos como vendedores de visas en países del Caribe inglés (IOM, 2005:91).

Las formas de reclutamiento también varían de acuerdo al país, pero, al parecer, es común el uso de anuncios de ofertas de trabajo puestos en la prensa de circulación diaria. El uso de Internet se ha incrementado con la ampliación de la cobertura tecnológica en estos países. También es relativamente común el uso de relaciones primarias, como amigos o familiares que “venden” a jóvenes a los traficantes locales. Posteriormente, estas jóvenes pueden ser trasladadas a otros países o permanecer en el país de origen en condición de cautiverio.³²

El tráfico entre el Caribe y Centroamérica involucra también distintas rutas y niveles de burocracias; como señalamos, las redes ilícitas toman ventaja de fisuras en los sistemas legales.

Entre los países que conforman Caricom, una buena parte de lo que termina siendo tráfico ilegal, utiliza

canales legales. El hecho de que ciudadanos provenientes de los países miembros de CARICOM no necesiten visa, facilita las actividades de las redes.³³ La Dirección de Migración hondureña da cuenta de que entre el 2000 y lo que va del 2008, las autoridades de ese país han registrado el ingreso de unos 1.200 cubanos denominados “balseros”, con destino a Estados Unidos. El número más alto de balseros que ha llegado a Honduras en los últimos ocho años es de 430, en 2006, mientras que en 2004 sumó 259 y en lo que va de 2008 ya supera los 50, según registros migratorios de Tegucigalpa. Una vez que los interceptados son identificados, las autoridades de Honduras les otorgan a los nacionales cubanos un permiso migratorio especial, algo a lo que se opone la representación diplomática del gobierno cubano, precisamente por constituir un factor de atracción. Sin embargo, Este mecanismo es aprovechado por traficantes para presentar solicitudes falsificadas ante el Congreso, fabricar documentación de respaldo e, incluso, burlar la vigilancia y comprar a funcionarios y oficiales que custodian indocumentados. De acuerdo con Germán Espinal, director de la Dirección de Migración y Extranjería de Honduras, se sugiere que hay barcos que salen desde las costas de Cuba, con la complicidad de funcionarios corruptos, hasta Gran Caimán, Jamaica, Santo Domingo y Belice, y desde allí son acercados hasta La Mosquita en su camino hacia Estados Unidos. En Honduras, de acuerdo con las declaraciones del funcionario, los polizones cubanos son admitidos con permisos provisionales por razones humanitarias pero luego desaparecen. Estas declaraciones, obviamente no reconocen el involucramiento de oficiales hondureños en facilitar estos procesos ilícitos. El mismo funcionario admitió que unos cubanos bajo condición de retenidos en La Ceiba “Desaparecieron por ‘arte de magia’, un grupo de traficantes de personas los movieron. Estamos en presencia de una operación de trata y tráfico de personas a través de buques pesqueros que se acercan a costas cubanas y los dejan frente a las costas de Colombia, Venezuela, Jamaica, Gran Caimán o Belice. Las conexiones primero los aproximan a que Migración les dé su permiso por razones humanitarias y luego aparecen los interesados haciendo las transferencias bancarias para que continúen viajando hacia Estados Unidos”. Este funcionario admitió que “Migración desde que fue manejado por los militares era una institución cómplice del tráfico de personas, era una institución capturada por la mafia del tráfico de personas y la narcoactividad.”, Como sucediera también en dominicana, Estados Unidos ha llegado

a suspenderle las visas a cónsules y funcionarios de migración por su involucramiento en el tráfico de ilegales.³⁴

Los canales a través de los cuales se trafica a las personas también son variados, aquí mencionamos el uso de visas falsas con entradas supuestamente legales. También la participación de funcionarios que generalmente laboran en las instancias de control fronterizo, quienes dejan pasar contingentes de indocumentados. Con frecuencia se utilizan barcas de poco calaje y lanchas o yates privados, cuyos dueños realizan ganancias de hasta US\$5.000 por viaje, de acuerdo con varios informantes claves entrevistados por la OIM.³⁵

En República Dominicana, organismos que trabajan sobre los derechos humanos de los desplazados estiman que durante los primeros meses del presente año 1.353 niños haitianos han sido traficados a República Dominicana por la frontera entre ambas naciones; una cantidad subestimada, dada la naturaleza del fenómeno y las dificultades para establecer un registro fidedigno.³⁶ El flujo fronterizo ilegal de personas involucra a autoridades responsables de mantener la seguridad fronteriza en ambos lados. El reporte de marras recoge testimonios de traficantes que declararon haber pagado a oficiales fronterizos un promedio de \$4,5 dólares por cada niño³⁷. Históricamente, el tráfico de trabajadores haitianos hacia República Dominicana estuvo orquestado con el involucramiento de oficiales corruptos apostados en ambos lados de la frontera.

Las rutas de este flujo ilícito transfronterizo en la isla Española se trazan por las comunidades de Mellac, Fort-Liberté, Ferrier, Acul-des-Pins, Ouanaminthe, Capotille y Mont-Organisé.³⁸ También las comunidades de Juana Méndez, Dajabón y Elías Piñas por la parte dominicana.

Para nadie es un secreto que la porosa frontera dominico-haitiana más que “tierra de nadie”, ha sido esencialmente un territorio dominado por la criminalidad organizada. En años recientes, se han dado pasos para revertir estas tendencias, sobre todo, legislando sobre el tema, sin embargo, permanece el reto de definir estrategias administrativas y de seguridad fronterizas a partir de acercamientos preventivos, de desarrollo y de reforzamiento de las relaciones bilaterales.

En síntesis, son muchos los factores que incentivan el tráfico humano dentro del Caribe, entre ellos: La au-

sencia de legislaciones adecuadas y de mecanismos operativos que les den cumplimiento; el involucramiento de agentes, por lo general, responsables de las instancias de control fronterizo; las fisuras en los sistemas de controles, especialmente en países de la mancomunidad *Caribbean* donde no se requiere visa para circular entre territorios; la demanda de fuerza de trabajo barata; la externalidad de las economías que abre canales para actividades transnacionales ilícitas; los beneficios multisectoriales que genera este tipo de actividad y que involucra a pequeños, medianos y grandes empresarios, formales e informales, y finalmente la extrema debilidad de los sistemas de justicia da pie para que las redes de tráfico de personas permeen instancias, jueces, fiscales, y procuradores, socavando la credibilidad y la legitimidad de los procedimientos penales. También hay factores socioculturales idiosincráticos, entre ellos: una cultura del secretismo, silencio, discriminación contra grupos étnicos; racismo, misoginia y xenofobia. Todos estos factores hacen que determinados sectores sociales y poblacionales sean más vulnerables de ser victimizados.

En términos de respuestas, algunos países caribeños han logrado avanzar en las legislaciones para la protección de menores y sectores poblacionales de más alto riesgo de abuso sexual y prostitución.³⁹ También desde las sociedades civiles se han generado interesantes iniciativas en años recientes. Estas son medidas remediadoras, pero es necesario avanzar más en la línea de desarticular redes y sancionar a los sectores burocráticos que les facilitan los canales.

Los levantamientos cualitativos realizados por organismos internacionales como la OIM sugieren, además, vinculaciones entre el tráfico de personas, drogas, con otro tipo de productos como plantas y aves exóticas consideradas en peligro de extinción.⁴⁰

3.3 TRÁFICO DE DROGAS Y CRÍMENES RELACIONADOS EN EL CARIBE

El Caribe es una de las regiones con mayores niveles de dinamicidad respecto al flujo de ilícitos, resultando incluso difícil hablar en términos de patrones. Localizada entre la mayor zona de producción de las

TABLA 2. TENDENCIAS MIGRATORIAS Y DE MOVILIDAD INTER E INTRA CARIBE

	Bahamas	Barbados	Guyana	Jamaica	Antillas Holandesas	Santa Lucía	Surinam
Países suplidores en el Caribe	Cuba, R.D., Haití, Jamaica, Guyana	Guyana, Santa Lucía, San Vicente y Las Granadinas	Brasil, Venezuela Interno: Poblaciones de amerindios	Región del Caribe, R.D. Interno	Colombia, Cuba, R.D. Guyana, Haití, Jamaica, Surinam, Venezuela, Interna	Cuba, R.D., San Vicente y Las Granadinas, Trinidad y Tobago	Brasil, Colombia, R.D. Guyana, Venezuela
Países suplidores fuera del Caribe	China, India, Filipinas, UK, US	India, UK, USA		Canadá, China, India, Pakistán, Rusia, Sri Lanka, USA, UK	Canadá, China, India, Líbano, Perú, Portugal, África del Sur, Antillas Holandesas, USA		China
Países destino	Canadá, UK, USA	Canadá, UK, USA	Barbados, Brasil, Surinam	Canadá, UK, USA	Aruba, Costa Rica, interno en las Antillas Holandesas, USA, Venezuela	Bahamas, Barbados, Canadá, Martinica, UK, USA	Antillas Holandesas
Países tránsito	Cuba, Haití, Jamaica				China, Colombia, Cuba, Dominica, R.D. Haití, India, Jamaica, Líbano, Nigeria, Pakistán, Surinam, Siria, Venezuela		

Fuente: International Organization for Migration, 2005.

drogas duras: cocaína, heroína y éxtasis (Colombia, Venezuela, Perú y Bolivia) y de consumo, (Estados Unidos y Europa), de acuerdo con la Oficina de Drogas y Crimen de la Organización de las Naciones Unidas. Del total de 575 toneladas métricas de cocaína que se producían en el 2000, aproximadamente 500 pasaban por los diferentes corredores de la cuenca del Caribe (UNODC, 2000-2001). Sin embargo, estimados de Naciones Unidas indicaban que para el 2004 el Caribe había perdido importancia como punto de trasbordo de cocaína hacia Estados Unidos, descendiendo de 50% en años anteriores hasta 10% en el referido año, siendo los principales vectores del contrabando Haití y República Dominicana (2%), Jamaica (2%) y Puerto Rico (1%). Este patrón, sin embargo, volvería a modificarse en los años sucesivos (UNODC, 2006).

Para el 2006 se estimó que el 90% de la droga que entró a Estados Unidos fue canalizada a través de México, país que monopoliza la distribución en toda la cuenca, lo cual incide enormemente en el resto del Caribe.⁴¹ Este tránsito supone una compleja división del trabajo, que incluye transportación, intermediación, protección y financiamiento y que a su vez genera grandes capitales en cada uno de esos componentes. En las últimas dos décadas se han fortalecido y sofisticado las alianzas entre carteles, a partir de una división logística del trabajo en almacenamiento, cadenas de distribución y rutas de tránsito.

Actualmente el tráfico de cocaína pendula entre el Pacífico (suroeste) y el corredor del Caribe/Florida (ver mapa 1).

Estimados recientes proyectan en casi US\$300 millones las ganancias percibidas por burócratas corruptos involucrados en el negocio de las drogas. Por esta vía, la droga y la criminalidad encuentran un canal de articulación entre la esfera doméstica y la internacional. En este sentido, el acentuado carácter sistémico de la criminalidad organizada se va perfilando en la medida en que genera un mercado de capitales que compite a nivel mundial con el capital productivo y los recursos manejados por la administración pública⁴².

En el Caribe, con cada vez más limitadas oportunidades de una inserción consistente en los procesos de globalización, la criminalidad vinculada al narcótico está deviniendo en el catalizador más evidente de dinamización económica, siendo el estimado del volumen de dinero lavado en cerca de US\$60 billones para toda la subregión (Wilson, 2003). La región suramericana produce la mayor parte de la

cocaína del mundo, 88%, la cual es destinada a los mercados estadounidense y europeo, con un valor agregado de 70 billones en el 2003 (UNODC, 2005). El Caribe, por su parte, posee apenas un PIB regional de 31,5 billones para el 2004 (ECLAC, 2006). Bajo estos términos, resulta irrisorio el contraste entre las ganancias generadas por la economía ilícita con respecto a la lícita.

Fuera de los determinantes geográficos, existen otros factores estructurales que estimulan el flujo de ilícitos hacia la región, entre ellos, el hecho de que el Caribe contiene siete de las economías más empobrecidas a nivel mundial, y una alta proporción de sus sociedades descansan en recursos externos como las remesas o ingresos ilícitos⁴³. Como lo indican los datos del Caribbean Drug Control Coordinación Mecanismo (CCM), del United Nations Drug Control Programme (UNDCP), en su reporte del año 2000 (CCM, 2001), el mercado ilegal de la droga en el Caribe genera un estimado de 3,3 billones de dólares, representando el 3,1% del Producto Interno Bruto de la región. En el año 2001 llegó a alcanzar 4,8 billones de dólares.⁴⁴

Entre las modificaciones registradas en las tendencias que traza el narcotráfico, una de las más notables es la diversificación de sus componentes. En la actualidad, casi todos los países, en diferentes proporciones, son a la vez productores, distribuidores y receptores de droga. Ello implica una multiplicidad de criminales involucrados, lo que a su vez impone la participación coordinada de múltiples actores institucionales y no institucionales.

Diversos métodos y rutas canalizan drogas duras a los mercados norteamericanos y europeos. Ahora bien, una segunda tendencia que se observa es el efecto que aquí llamamos de “transitividad”, por medio del cual, la criminalidad desarrolla rápidamente nuevas rutas cuando los mecanismos de control impactan en las viejas rutas. Esto se refleja en la direccionalidad de los circuitos, como se observa en el caso de las Antillas Holandesas. Naciones Unidas y el Banco Mundial (2007) destacan que la relativa efectividad de los controles impuestos en el corredor colombiano ha puesto más trabas a los embarques que solían salir de sus costas, revitalizando los embarques desde Venezuela como una ruta alternativa. Entre Venezuela y los mercados hacia donde se dirige la droga se interponen los territorios holandeses de ultramar en el Caribe: Aruba, Bonaire y Curazao, con quienes los capitales privados y pú-

blicos venezolanos tienen un establecido intercambio comercial marítimo legal.

En lo relativo al transporte, el método predominante de tráfico de cantidades grandes de cocaína involucra el uso de lanchas rápidas, contenedores y barcos de flete. En algunos casos, usando señuelos para distraer la atención de los guardacostas. Desde Colombia y Venezuela se utilizan avionetas de doble motor con capacidad de aterrizar en pistas improvisadas en Haití y en República Dominicana. Frecuentemente, la carga es arrojada desde el aire en las costas o en áreas apartadas donde esperan vehículos o lanchas para su recolección. También se utilizan ‘mulas’ que transportan pequeñas cantidades de cocaína (menos de un kilo) en vuelos comerciales. En algunos casos, como en Haití, la prensa ha recogido varios episodios de camiones conducidos por oficiales corruptos que recogen la mercancía antes de que se apersone el personal antidroga.

Puerto Rico constituye el principal puerto de entrada de la droga hacia Estados Unidos, dado que es el tercer puerto de importancia en ese país. Con cerca de 75 vuelos diarios hacia el territorio norteamericano, ofrece condiciones logísticas para el tráfico de estupefacientes. Con frecuencia, la prensa puertorriqueña hace eco de operativos de seguridad que involucran a oficiales corruptos y empleados de líneas aéreas involucrados en el tráfico ilícito de drogas. Similarmente, por su condición de isla, dispone de territorio costero y cayos sin vigilancia mientras comparte un vasto territorio marítimo (seis millones de metros cuadrados) con las fuentes suplidoras: 300 millas desde la costa norte de Colombia y 80 millas desde la costa este de República Dominicana. El viaje de ida y vuelta en una lancha rápida que transporta cocaína hasta la costa sur de Puerto Rico toma menos de un día (DEA).

TABLA 3. PRINCIPALES RUTAS DE TRÁNSITO EN EL CARIBE HACIA EUROPA

Rutas	2000 TM	%
Sur América-Caribe Sur Oriental-Europa (Las Antillas Holandesas-Francia.	18	23
Sur América-Caribe Oriental-Europa (UK, Francia, Holanda.	15	19
Sur América-Antillas Holandesas y Aruba-Europa (Holanda).	10	13
Sur América-Cuba-Europa (España).	10	13
Sur América-Trinidad y Tobago-Europa (UK).	9	11
Sur América-República Dominicana-Europa (España y Holanda).	5	6

Fuente: Caribbean Drug Control Coordination Mechanism (C.C.M) "Illicit Drug Markets in the Caribbean" 2000. www.unodc.org/pdf/barbados/caribbean_trends_2000-2001.

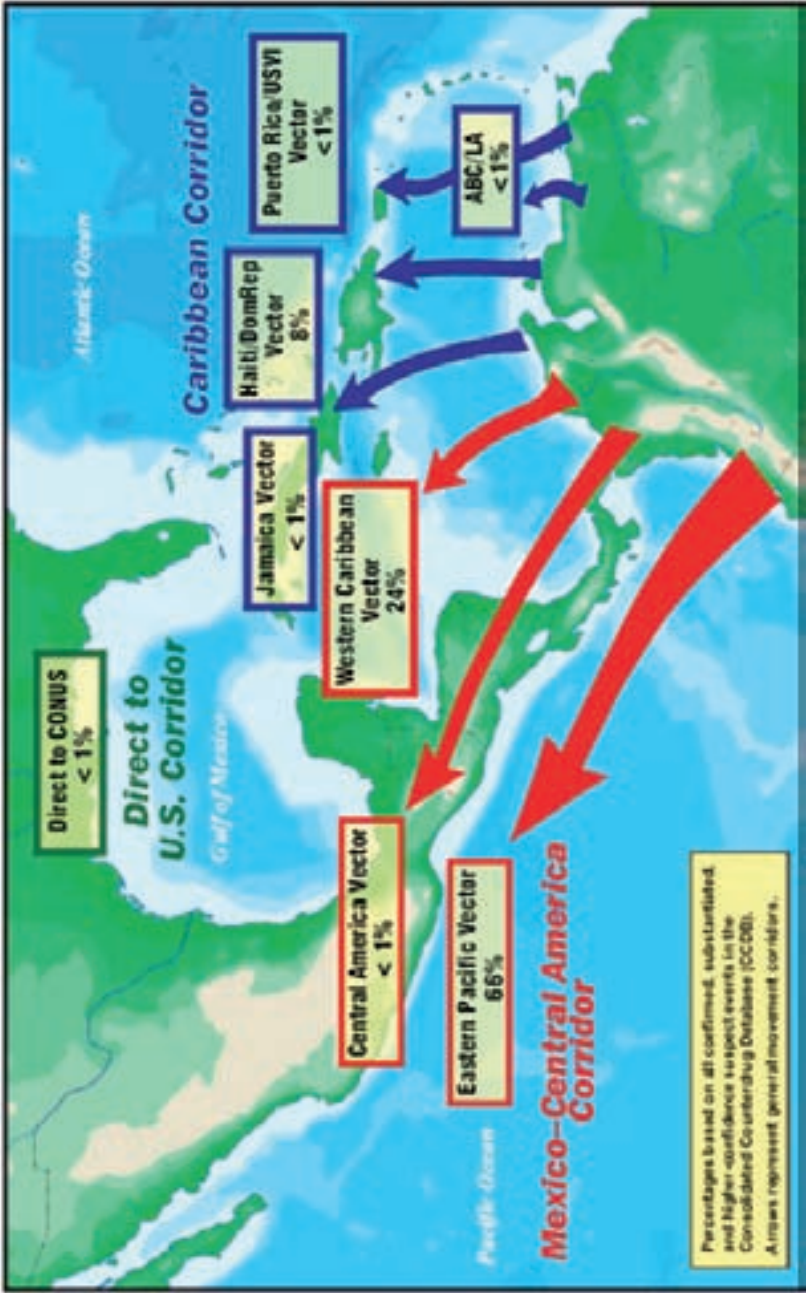
Una evaluación rápida de la situación en el Caribe nos presenta el siguiente perfil:

- De 20 países identificados como principales productores y como puntos de tránsito, cuatro se localizan en el Caribe: Bahamas, Haití, Jamaica y República Dominicana. Algunos han sido más exitosos en la interdicción (Bahamas y República Dominicana) que otros (Haití). Ello se debe a la corrupción y a la falta de recursos y capacidades.
- En 2005 se estimaba que 10 toneladas de cocaína transitaron a través de Jamaica y 20 a través de República Dominicana y Haití. (NU/BM, 2007).
- Hasta hace poco, el traslado de heroína en el Caribe era menor que el de cocaína y el consumo local reducido. En años recientes, este patrón ha

cambiado verificándose un aumento en el consumo local de heroína y éxtasis en países como República Dominicana La mayoría de este tránsito proviene de Colombia (NUPD/BM, 2006).

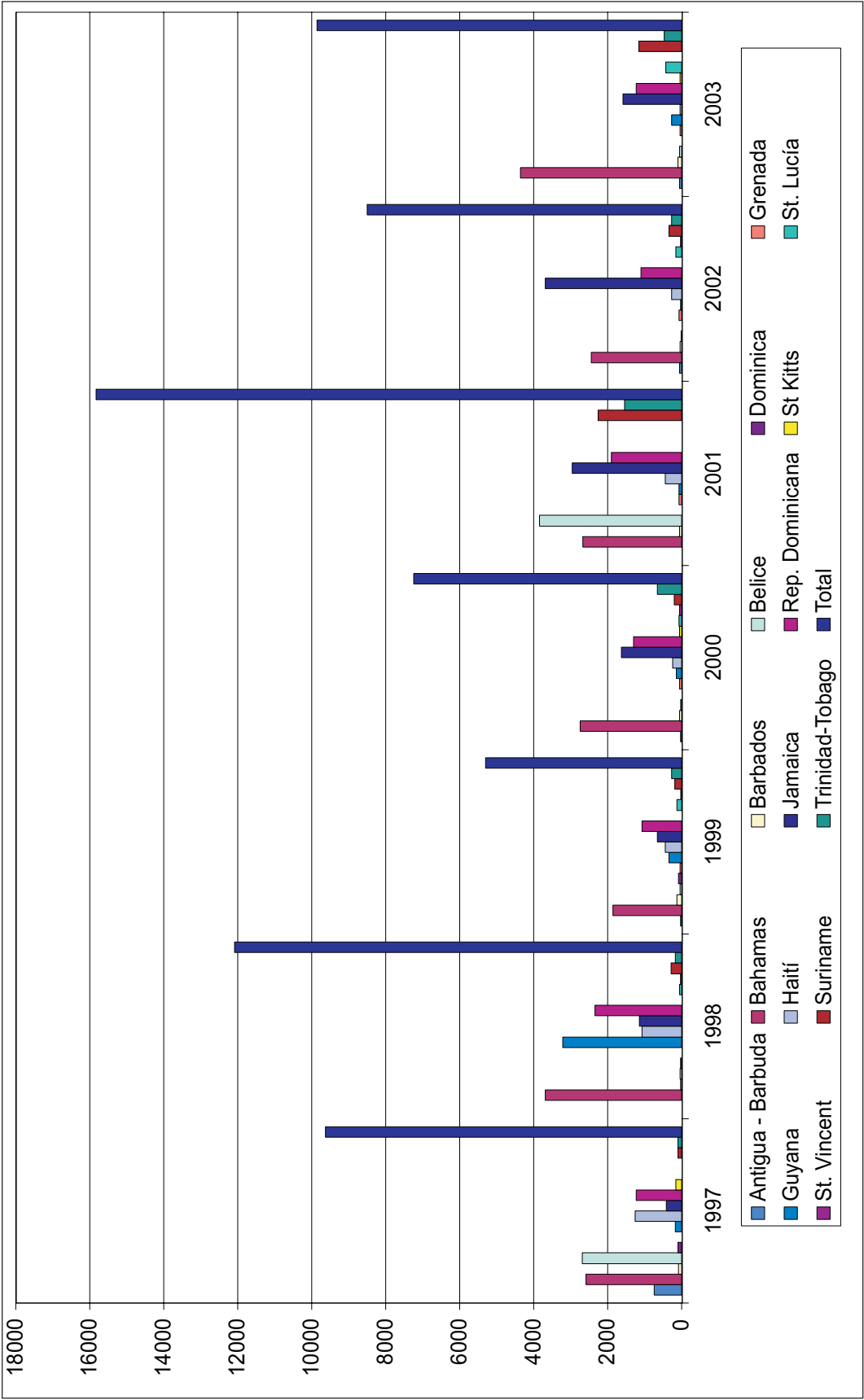
- El flujo de drogas disminuyó en el Caribe con el cambio hacia el corredor centroamericano.
- República Dominicana es considerada como un centro de operaciones en las áreas de control, manejo y comunicaciones de las redes narco-trafficantes del Caribe (DEA 2002).
- Puerto Rico es un punto importante de tránsito de cocaína hacia Estados Unidos. Debido a su estatus de mancomunidad, no está sometido a los controles aduaneros como el resto de países del Caribe. Además, posee el tercer puerto comercial en América del Norte.

MAPA 1. VECTORES DE LAS RUTAS DE TRÁNSITO, FLUIJO DE COCAÍNA DESDE SURAMÉRICA, DICIEMBRE 2006



Fuente: Departamento de Justicia de Estados Unidos. Vectors in the Transit Zone--CCDB-documented cocaine flow departing South America, January-December 2006. <http://www.usdoj.gov/ndic/pubs25/25921/cocaine.htm>.

GRÁFICO 3. INCAUTACIÓN DE COCAÍNA - EL CARIBE (EN KILOGRAMOS)



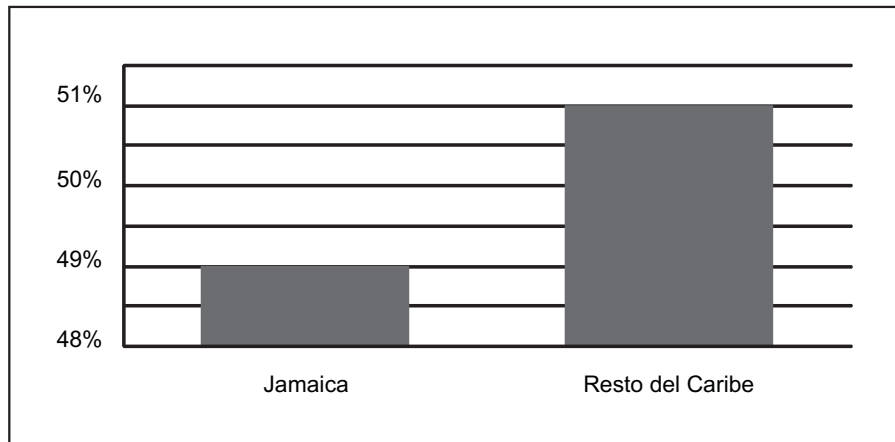
Kilogramos de cocaína incautados en territorios caribeños en 2004.

Fuente: Observatorio Interamericano de Drogas. Resumen Ejecutivo sobre Drogas, 2004.

- En años recientes ha aumentado el tráfico de heroína en las costas de República Dominicana, Aruba y las Antillas Holandesas, Puerto Rico,

Trinidad y Tobago y Bermuda. El volumen de incautación aumentó de siete kilos en 1998 a 122 en 2005.

GRAFICO 2. LA INCAUTACIÓN DE HIERBA DE *CANNABIS* EN EL CARIBE 2004



Fuente: World Drug Report 2006. UNODC. Citado por Anthony Harriott (2007).

Hasta el momento, las iniciativas implementadas a lo largo del Caribe, provenientes de Estados Unidos y lideradas por el Comando Sur, han enfatizado en la interdicción y en la inhibición de la oferta, cuyo efecto ha consistido en impactar las rutas, sin necesariamente generar un cambio en el volumen de la droga que cruza por la región debido a la migración hacia otras áreas (efecto *baloom*). Asimismo, este acercamiento ha tenido un impacto limitado en la disminución de la violencia dentro de las sociedades caribeñas, provocada por la intensificación de la competencia entre circuitos de criminales locales y transnacionales.

En este nuevo escenario, un dato que no escapa al liderazgo regional y, ciertamente, a los hacedores de políticas nacionales, es el vacío y la fuga desde la región de recursos destinados a enfrentar el narcotráfico, como consecuencia de las guerras en el Medio Oriente (Irak y Afganistán), y el paulatino desinvolucramiento, o attention déficit, de Estados Unidos en la búsqueda de soluciones, especialmente las concernientes al creciente problema del tráfico de ilícitos. Como lo indican los gráficos anexos, la ayuda monetaria a la región se ha reducido en algunos casos a cero. Solamente Haití recibió el pasado año la restitución de una cantidad ínfima de ayuda, luego de que dicha ayuda fuese suspendida por varios años. En el caso de República Domini-

cana, no se otorgó asistencia económica en el 2006 y tampoco se presupuestó nada para el 2007 (ver gráfico 3, 4 y 5).

A los factores anteriores se agrega la existencia de estructuras de oportunidades favorables a los negocios ilícitos de la criminalidad organizada. Esto se refleja en los escenarios locales: En el caso de Haití, por ejemplo, su vulnerabilidad se agrava con la crisis institucional. Con un sistema de justicia prácticamente inexistente, unas fuerzas de seguridad comprometidas, en un alto porcentaje, con la corrupción y la economía de la ilegalidad (Maingot, 2007; Gresgte, 2000)⁴⁵, encarando serias limitaciones de recursos humanos y materiales. Resulta comprensible la opinión de un informante oficial, miembro de una ONG haitiana: “el problema de la droga es muy probable que permanezca como el desafío más difícil para el establecimiento de un Haití estable y pacífico”.⁴⁶

Entre los factores propiciadores del narcotráfico en Haití, se cuentan: las limitadas capacidades de vigilancia fronteriza terrestre, marítima o aérea que dejan desprotegidas aproximadamente 1.125 millas de zona costera; la existencia de numerosas pistas aéreas clandestinas y puertos sin ningún control; una debilitadísima infraestructura institucional que incluye una naciente policía con una marcada trayectoria de colaboración con el narcotráfico, y un

sistema judicial disfuncional y corrupto.⁴⁷ Como lo admitiera el propio director general de la Policía Nacional haitiana, cerca del 25% de los oficiales activos de ese organismo están directamente involucrados en actividades ilegales relacionadas con el tráfico y distribución de drogas.

Tradicionalmente, la droga ingresa al territorio haitiano por vía marítima, principalmente por la costa sur del país, y por vía aérea. La primera modalidad se hace a través de lanchas rápidas que se encuentran cerca de la costa de Cabo Haitiano con pequeñas embarcaciones pesqueras. La droga es transportada, con no poca frecuencia, con la anuencia y/o colaboración de miembros activos de la policía, hacia los barrios más empobrecidos, como Cite Soleil (Sites, 2006). Desde allí, la mercancía es reempacada para seguir su ruta hacia destinos transfronterizos. Sin embargo, como lo destacara recientemente el actual senador de La Florida, Hill Nelson, los traficantes, cada vez más, favorecen el uso de aeroplanos respecto al uso de botes para transportar la cocaína, principalmente por las extremas dificultades para interceptar desde el territorio haitiano las avionetas provenientes tanto de la zona sur como del noreste de Venezuela.

Al escalamiento del flujo de la droga que pasa por Haití se agrega el decrecimiento anual de las incautaciones.⁴⁸ Las más recientes operaciones antidrogas han tenido lugar en el sur de la isla, en Gonaïve, y en la costa norte y en el oeste. De acuerdo con fuentes que estudian el fenómeno en el país, parte de estas redes incluyen a ex miembros del ejército, oficiales policiales, incluyendo algunos de las unidades antidroga, y a nacionales colombianos y peruanos. Diversos arrestos realizados en varias partes de la isla confirman la multinacionalidad de los actores involucrados. Se estima que la droga proveniente de Haití hacia Estados Unidos se transporta por barcos desde la costa norte. También en vuelos comerciales desde el aeropuerto de Puerto Príncipe, al igual que los puertos de Nippes, y desde los departamentos del sur y el oeste de la isla, Jeremie y Leogane⁴⁹.

En lo relativo a la cooperación regional, durante la presente administración de Preval se han establecido acuerdos bilaterales con el gobierno de Bahamas sobre colaboración entre fuerzas policiales encargadas de interceptar barcos con droga provenientes de Haití. Asimismo, se establecieron acuerdos de cooperación binacionales con República Dominicana en el marco de la Cumbre Regional sobre Droga, Se-

guridad y Cooperación promovida por el presidente Leonel Fernández, en marzo del presente año.

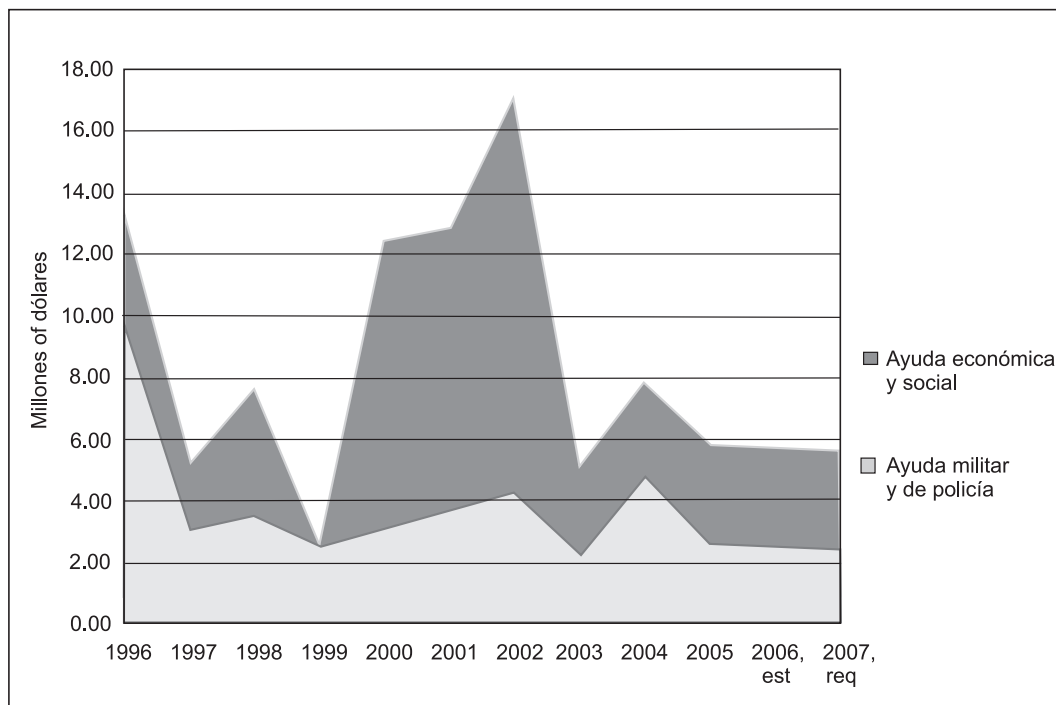
En República Dominicana, pese a que el fenómeno se retrotrae a los 80, la situación empeoró en los 90, cuando el país, que hasta ese momento funcionaba más como un corredor de tránsito de cocaína, heroína y marihuana, en los años subsiguientes se consolidó como un mercado interno de consumo y distribución.⁵⁰ Ello derivó en una serie de interacciones entre redes locales de distribución, venta y consumo, en las que importantes sectores de las élites económicas, políticas e institucionales aparecían representados.⁵¹ Amén de afectar a los segmentos poblacionales mencionados, también ha tenido un impacto en las instituciones estatales, ilustrado en las frecuentes purgas de elementos corruptos, incluso dentro de las propias fuerzas de seguridad.

La droga es introducida a República Dominicana bajo las mismas modalidades que en Haití, por diversos puntos de la frontera terrestre, especialmente en el borde costero del sureste del país. Las redes de narcotraficantes haitianos, jamaíquinos, colombianos, dominicanos, americanos y europeos, se mantienen activas en la actualidad⁵². Sin embargo, en los últimos años se observa un énfasis en la modalidad de ingreso de la droga con el uso predominante del transporte aéreo con aterrizaje en pistas furtivas, así como en el volumen de las incursiones, incrementándose el número de vuelos provenientes de Venezuela a la isla Española en 167% en solo un año. Notablemente, un tercio de estos vuelos se dirigieron hacia Haití.

Inicialmente, el papel de los dominicanos en el negocio de las drogas estaba limitado a recoger los paquetes de drogas arrojados en el litoral del país desde avionetas procedentes de Colombia, Panamá y Venezuela, bajo la supervisión de traficantes colombianos. En la medida en que el negocio fue cobrando más fuerza en el Caribe, los traficantes dominicanos empezaron a involucrarse más en la venta y distribución de narcóticos. Si bien sus organizaciones no tienen hoy la sofisticación de sus contrapartes en Colombia o México, como lo indican informes de la DEA, las redes ilícitas dominicanas controlan las redes de tráfico de drogas en Puerto Rico y, en general, en el este del Caribe. De la misma forma, los dominicanos han expandido sus redes al interior del país.

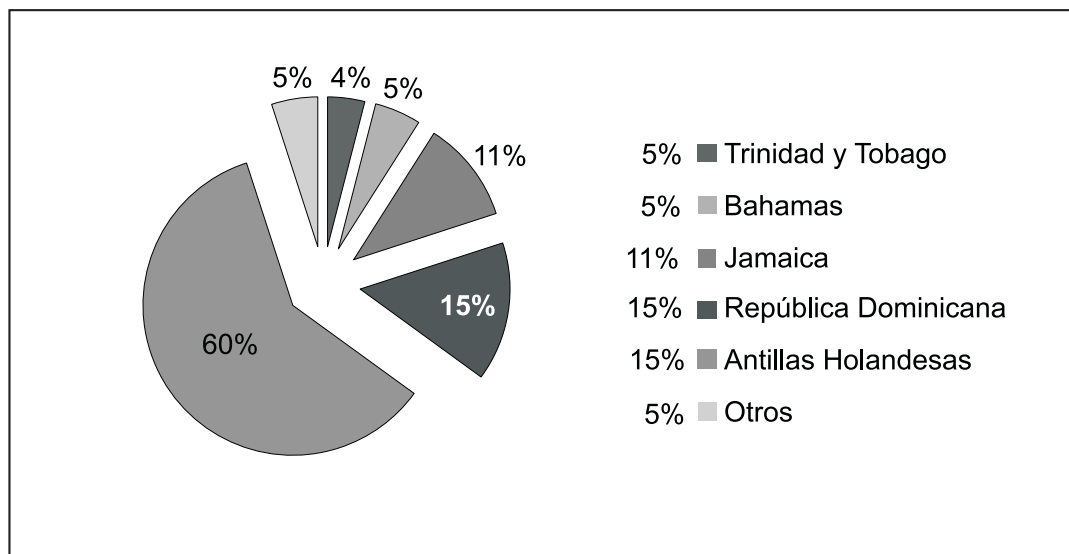
El cambio de ser fundamentalmente un punto de tránsito a uno de recepción, ha comenzado a tener

GRÁFICO 4. AYUDA DE EE.UU. AL CARIBE ORIENTAL



Fuente: WOLA, Are We There Yet", Drug War Monitor, December, 2004.

GRÁFICO 5. KILOGRAMOS DE COCAÍNA INCAUTADOS EN TERRITORIOS CARIBEÑOS EN 2004



Fuente: UNODC Delta base, citado por PNUD/BM 2007.

un mayor impacto en el territorio nacional. Se estima que cerca del 20% de la droga que pasa por el país se utiliza como incentivo para un creciente mercado de consumidores internos⁵³. Anteriormente se cancelaba con dinero a los colaboradores dominicanos por su participación en el tráfico de drogas. En la actualidad, en vez de dinero se les está cancelando por sus servicios con un porcentaje de la droga comercializada, la cual está siendo introducida al país, lo que genera redes de microtráfico.

En ambos países, el tráfico de drogas ha devenido en una de las causas principales de la violencia y la inseguridad a todos los niveles. La venta de droga en las calles dominicanas es una actividad que va creciendo en la mayoría de los barrios del país. Esta no es una situación exclusiva de los barrios más empobrecidos del país, sino que, por el contrario, es un fenómeno que se registra en los barrios más pudientes del Distrito Nacional. Pese a ello, el grueso de las víctimas se sitúan entre los sectores más empobrecidos, jóvenes de escasos recursos y con una precaria inserción en la vida económica, social y cultural (Rubio, 2006, p.54). Frente a esta situación, tanto el presidente de Haití, Rene Preval, como el dominicano, Leonel Fernández Reyna, han insistido en que la ayuda ofrecida por Estados Unidos no ha contribuido significativamente a parar el flujo de droga que llega a ambos países, y que esta ha sido, además, reducida al mínimo en los peores momentos⁵⁴ (ver gráfico 6).

Cada uno de estos vectores define la trayectoria de los cambios en la microeconomía y en la macropolítica de la región. Entre los impactos más críticos cabe mencionar: a) la expansión de la corrupción; b) el deterioro de los sistemas de justicia; c) el deterioro de los derechos humanos y del debido proceso; d) la inhibición de los procesos de reformas institucionales, especialmente de los organismos de control y aplicación de la ley; e) la problematización de las relaciones interestatales, y f) el socavamiento de las iniciativas para conformar sistemas preventivos y de control regionales.

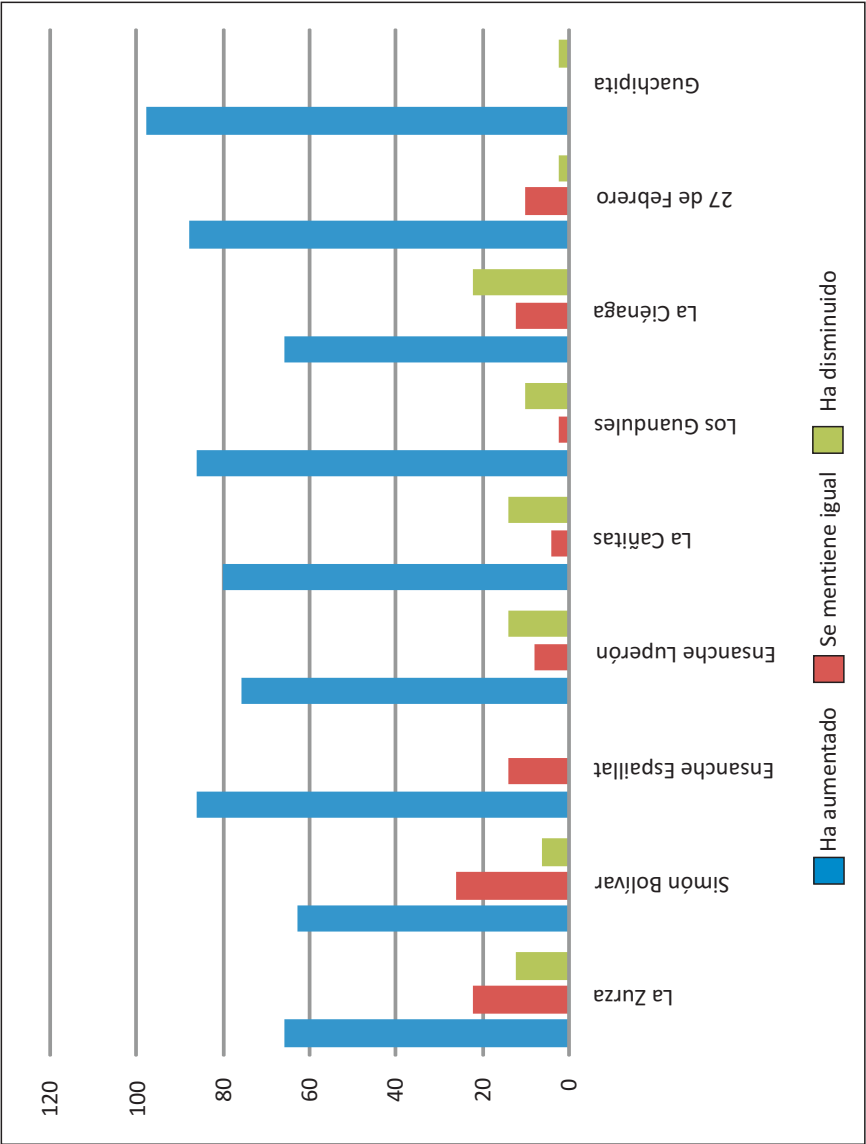
Desde mediados de la presente década, las Antillas Holandesas son responsables del 60% de la cocaína incautada en el Caribe. Este papel preeminente de las islas holandesas se produce en momentos en que se registra una reducción del flujo de cocaína hacia Norteamérica y un incremento de esta hacia Europa. La droga es transportada a Europa por vía marítima y aérea. Se estima que cada año entran a ese destino cerca de 30 toneladas transportadas por 'mulas' en vuelos comerciales hacia Ámsterdam.⁵⁵ Este invo-

lucramiento en actividades ilícitas se refleja en un incremento astronómico de las tasas de muertes violentas. En Curazao, los homicidios relacionados con la droga aumentaron entre el 2002 y el 2003 de 12 por cada 100.000 habitantes a 29. En San Martín, las tasas se duplicaron para el mismo período, pasando de 20 a 47 por 100.000 habitantes.⁵⁶ Las autoridades nacionales y holandesas estiman que cerca del 75% de los crímenes que ocurren en estos territorios de ultramar se relacionan directamente con el consumo y comercio de droga, situación que ha llevado a las autoridades, en más de una ocasión, a declarar el estado de emergencia frente a la criminalidad violenta. Tradicionalmente, el problema ha sido encarado por las fuerzas militares locales y holandesas en el control de la seguridad interna. Sin embargo, esta tendencia ha experimentado reversiones con el aumento de los controles y las interdicciones, reflejadas en el incremento de las incautaciones de droga entre los años 2001 y 2004. Con todo, esta parte del Caribe continua siendo altamente afectada por el comercio ilícito de drogas.

Como lo destaca el informe de Naciones Unidas y el Banco Mundial, el protagonismo de las Antillas Holandesas en el mercado de cocaína es relativamente nuevo y ha sido incentivado por un factor oportunista o situacional de cambios verificados en las rutas tradicionales del producto en la región, como resultado de la efectividad de los mecanismos de interdicción en controlar los fletes provenientes de Colombia, los cuales se han redireccionado desde las costas venezolanas. La corta distancia de 65 kilómetros que existe entre las costas de Venezuela y Curazao facilita el flujo masivo y mayoritario de la droga que transita por este corredor. Al parecer, este flujo ha "socializado" la participación de redes que disponen de lanchas rápidas y de botes más pequeños, incluso de pescadores. Las autoridades holandesas han sido exitosas aplicando nuevos métodos de disuasión y control de ingreso de droga a su territorio, utilizando técnicas de incapacitar legalmente a los intermediarios para que logren su objetivo de introducir la droga en territorio holandés.

El caso de Jamaica es también ilustrativo del carácter evolutivo de la trayectoria en el proceso de inserción en la economía ilícita. Lo es también de la volatilidad de los mercados. La inserción de Jamaica en el mercado transnacional de drogas se produjo en la década de los 60, cuando el país producía y suplía materia prima para la marihuana que se consumía

GRÁFICO 6. EL TRÁFICO Y LA VENTA DE DROGAS EN REPÚBLICA DOMINICANA Y HAITÍ



Fuente: Newlink Political, Estudio cuantitativo de la percepción ciudadana sobre violencia, criminalidad en el Distrito Nacional, noviembre de 2005.

en el mercado norteamericano. A partir de los 80, los jamaquinos entraron a participar en el mercado estadounidense como detallistas de marihuana y de cocaína, ganándose su estatus como país de tránsito de cocaína. El proceso de captación de mercados en Europa y Estados Unidos fue transnacionalizado las redes (Harriott, 2007).

En años recientes se ha registrado un declive en la cantidad de toneladas métricas de cocaína que pasa por Jamaica hacia Estados Unidos.⁵⁷ Este descenso refleja cambios en el patrón de consumo y de mercadeo de drogas duras en Norteamérica. De acuerdo con Anthony Harriott, para el año 2004 la cocaína incautada en la región apenas alcanzaba a ser, para el caso de Jamaica 11%, y su parte del tránsito, 2%, igual que para el resto del Caribe.

En contraste a este descenso en su participación en el comercio de drogas duras, Jamaica ha visto gradualmente incrementar su parte en el comercio de marihuana, cuya contribución se expresa en el 49% de todas las incautaciones registradas en la región para el año 2004 (20.952 Kg.).⁵⁸

IMPACTOS

El consumo de drogas se asocia con el aumento de la victimización en los niveles locales y el incremento de delitos contra la propiedad.

Localmente, el narcotráfico es un catalizador de la criminalidad y la violencia organizada. Una mirada a países en la región evidencia que en la última década se registró un incremento de la criminalidad que pudo haber estado asociada al tráfico de drogas, debido a la

TABLA 4. TASAS DE HOMICIDIOS PARA ALGUNOS PAÍSES Y AÑOS

Año	Barbados	Guyana	Jamaica	Trinidad y Tobago	St. Kitts	República Dominicana	Haití	Antillas Holandesas	San Martín
2006						17,0			
2005		15,7	62,0	35,7		26,7	1,5		
2004									
2003								29,0	47,0
2002								12,0	
2001									20,0
2000	7,5	—	38,9	9,1	12,0	13,9			
1995	5,3	19,1	31,2	11,7	31,1				

Fuentes: Elaboración de la autora con base en datos obtenidos de Anthony Harriott, "Crimes Trends in the Caribbean and Responses" United Nations, 2002; Charles Arthur, www.alterpresse.org y Procuraduría General de la República Dominicana.

TABLA 5. ACTIVIDADES ILÍCITAS Y CRIMINALES EN EL CARIBE

Actividad	Frecuencia/Tendencia		
	Alta/Establecida	Media	Baja/Ascendente
Secuestros	Haití/Trinidad y Tobago		República Dominicana
Narcotráfico/Narcomenudeo	Jamaica/R.D./Antillas Holandesas		Cuba
Tráfico de personas	Haití/República Dominicana	Cuba	
Tráfico de armas	Haití/República Dominicana/Jamaica		
Crímenes financieros	República Dominicana		
Contrabando (fronterizo)	República Dominicana/Haití/Puerto Rico		
Tráfico de autos y partes	Puerto Rico	Rep. Dominicana	
Lavado de dinero	República Dominicana/Jamaica		
Ajustes de cuenta	Jamaica		República Dominicana
Criminalidad armada			Antigua Barbuda, República Dominicana, Barbados, San Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía

Fuente: Elaboración de la autora, Newlink.

TABLA 6. RECIENTES OPERATIVOS CONJUNTOS ANTIDROGAS EN EL CARIBE

Tipo de operación	Objetivo	Países involucrados	Puesta en marcha
Operación Kingfish. Coordinación multiagencial con énfasis en inteligencia	Iniciativa anticrimen. Énfasis en desarticulación redes de narcotraficantes con estrategia preventiva. Desarrollar investigación y coordinar acercamientos operacionales.	Jamaica/UK/EE.UU.	Desde octubre 2004
Operación Rip Tide. Bilateral	Bloquear el uso de rutas marítimas a narcotraficantes entre las islas Caimán y Jamaica	Jamaica/US/Islas Caimán (UK)	2002
Acuerdo Shiprider. Bilateral. Interdicción	Permitir a las fuerzas de seguridad antinarcóticos de EE.UU. incursionar en aguas territoriales de los países caribeños en persecución de narcotraficantes.	EE.UU./ Nueve naciones caribeñas	Desde 1997
Operación Conquistador. Cooperación multinacional	Interoperabilidad	25 naciones del Caribe, América del Sur y Centroamérica	Marzo 2000
Operación Libertador	Interoperabilidad	36 naciones del Caribe, América del Sur, Centroamérica y México	Octubre 2000
Operación Bahamas y Turcos y Caicos (OPBAT). Multiagencial de carácter internacional		EE.UU./Bahamas/Turcos y Caicos. Recientemente desarrolla acciones conjuntas con Haití	Desde 1982
Operación Columbus. Multinacional y regional	Establecer un clima de cooperación antinarcótica y desarrollar una estrategia de integración de los esfuerzos regionales	15 países caribeños más Colombia, Venezuela y Panamá	Septiembre 1999

Fuente: elaboración de la autora, Newlink.

sofisticación de gangas y pandillas armadas que, en muchos casos, le disputan a los Estados el monopolio de la violencia legal. Como lo destacaran, tanto el ministro de Interior de Jamaica, Peter Phillips, como el ministro de Seguridad Nacional de Trinidad y Tobago, Fitzgerald Hinds, aproximadamente 60% de los crímenes que ocurren anualmente en Jamaica y 65% de los ocurridos en el segundo país están relacionados con la droga.⁵⁹

TENDENCIAS DEL NARCOTRAFIQUEO EN EL CARIBE

Actualmente se estima en 14 millones los consumidores de cocaína en el mundo. Dos tercios de estos viven en América Latina. (UNODC, 2005). En términos generales, la industria de las drogas ilícitas alcanza una suma de US\$322 billones a nivel de venta al

consumidor final en todo el mundo. Esta suma es mayor que el PIB de 88% de los países del mundo. (UNODC, 2005).

Comparando la situación actual con la década de los 80, cuando se inició la Guerra contra las Drogas, al día de hoy, existen organizaciones transnacionales más organizadas, con mayor número de actores, rutas más diversificadas, y tecnología de comunicaciones más desarrollada.

En el año 2001, para algunos países del Caribe el comercio ilegal de drogas representó el 3,7% del PIB. En Jamaica generó un estimado de \$3,3 billones de dólares. Más recientemente, en 2007, la Royal Bahamas Police Force incautó 7,8 millones de dólares provenientes del comercio de la droga. Para una

economía poco diversificada y vulnerable, tal ingreso es de considerables proporciones si se compara con los provenientes del turismo o las remesas.

Esta tendencia ha continuado consolidándose, al punto de que mientras el PIB total del Caribe en 2004 fue de \$31,5 billones de dólares (Cepal, 2006), los beneficios que genera la venta de drogas en Estados Unidos y en Europa generaron \$70 billones en 2003 (UNODC, 2005).

CAPACIDADES REQUERIDAS

Pese a todo lo avanzado en este aspecto, existen vacíos importantes relacionados al entendimiento de las dinámicas y modalidades que asume el problema del narcotráfico en la región. Se requieren estudios sistemáticos que ayuden a entender las nuevas tendencias y formatos del tráfico internacional de drogas ilícitas (oferta y demanda, rutas, canales de distribución), y en dónde se sitúa cada país en esa panorámica y cuales son sus impactos económicos y sociales tanto nacionales como locales.

Un vacío que se observa a lo largo de la región, quizás con la excepción de Cuba, es la falta de diagnósticos sobre el consumo de drogas. Resulta imperativa la realización de estudios cualitativos periódicos, la evaluación de las políticas de prevención —especialmente entre sectores poblacionales más vulnerables (jóvenes, pandilleros, no escolarizados)— y rehabilitación (tanto en los centros de recuperación como en las cárceles y los hospitales). Igualmente importante es la implementación de diagnósticos dinámicos sobre narcotráfico y sus delitos conexos.

En el campo de la política pública en esta materia, los países caribeños se encuentran en el centro de un debate, abierto recientemente, respecto a la necesidad de un cambio paradigmático de estrategias y políticas de abordaje a la problemática de las drogas en el hemisferio, sobre todo, de cara al fracaso de la política de guerra declarada al narcotráfico, la que está costando vidas, recursos y legitimidades en países como Brasil, México, Colombia, por citar unos cuantos.⁶⁰ Para los pequeños países de la región, este no es un debate superfluo, especialmente en lo relativo al establecimiento de sus prioridades, los énfasis y la forma de encarar la cuestión del consumo de drogas. En Jamaica, por ejemplo, ha sido sugerida la discriminalización del consumo de marihuana y el abordaje de esta problemática desde una perspectiva de política social y de salud.

Este replanteamiento encuentra eco en las serias limitaciones económicas y presupuestales que enfrentan los microestados al tener que reorientar cuantiosos recursos de inversión social hacia la interdicción y persecución de consumidores de estupefacientes.

Por último, estas recomposiciones requieren, al mismo tiempo, una profunda revisión de las legislaciones nacionales y de los planes antidrogas en cada país para atender las condiciones cambiantes del problema de las drogas.

3.4 TRÁFICO DE ARMAS

Entre todos los aspectos de la criminalidad organizada, el tráfico de armas constituye el factor que de manera directa o indirecta impacta más la seguridad, la cotidianidad y la convivencia ciudadana, la calidad de vida de los individuos, sus derechos civiles y su integridad física. También es el factor que de manera mas sistemática socava los derechos humanos. En esa medida, también afecta la gobernabilidad democrática. En última instancia, la proliferación de armas, especialmente las ilícitas, constituye el indicador más relevante de cómo el Estado no posee el control legal de la violencia, dada la existencia de voluminosos y sofisticados arsenales en manos privadas y de actores violentos no estatales en posesión ilegal de armamentos que superan en cantidad y calidad los que poseen las fuerzas militares y policiales.

La proliferación de armas, en general, y las ilícitas, en particular, fomenta inseguridad en las comunidades, incentiva el abuso extralegal de su uso por parte de sectores oficiales, alimenta una cultura de violencia armada y contribuye a elevar las tasas de criminalidad común, violencia doméstica y feminicidios, generando mayor inseguridad local y nacional.⁶¹ Pese a ello, matizado por una cultura violenta y falsamente masculinizante, la demanda de armas por parte de la población pocas veces es asumida como un factor de alto riesgo en la calidad de vida de los ciudadanos de estos países. Este campo tampoco es sujeto de políticas públicas, muchas veces por los ingresos fiscales que genera a la mayoría de los gobiernos el otorgamiento de licencias de tenencia de armas. En el marco de una creciente globalización del mercado de armas ligeras, su proliferación en el Caribe tiende a exacerbarse por la falta de controles, no solo de los flujos, sino también del manejo de armamentos una vez que estas han penetrado el territorio insular.

Las armas llegan a estos territorios insulares por varias vías:

- a. Por un lado, los países exportadores y los gobiernos importadores no siempre respetan los embargos establecidos, abriendo puertas para el uso ilegal de armas adquiridas legalmente o de transferencias ilegales de armamentos y municiones. Un ejemplo de esta situación es mencionado aquí, para el caso de Haití, respecto al embargo de armas estadounidenses previamente y durante el gobierno de Preval. Esta situación ha sido categorizada como transferencias irresponsables que caen en un área gris de legitimidad y, consecuentemente, de control y monitoreo.
- b. Las armas en el Caribe también provienen de arsenales remanentes de situaciones de posconflictos en países de la región. Estos remanentes se quedan o son transferidos dentro del Caribe. Es el caso de armas utilizadas en el conflicto en Grenada al inicio de los años 80, muchas de las cuales han sido contrabandeadas a Trinidad y Tobago y usadas en la comisión de crímenes. Lo mismo ha sucedido con el armamento disponible en el escenario de la crisis haitiana. Funcionarios de Trinidad y Tobago identifican la procedencia de armas desde Estados Unidos, Venezuela, Colombia y San Vicente y las Granadinas.⁶²
- c. Finalmente, como ha sido reiterado aquí, el narcotráfico constituye el catalizador más importante de la nueva generación de flujo de armas, como lo destacan especialistas en la región, “tanto el tráfico ilegal de armas como de drogas conforman una relación simbiótica”⁶³.

Como si esto no fuese suficiente, en lo que respecta al abastecimiento, estudios recientes dan cuenta de que el Caribe y Centroamérica fueron las subregiones que, en términos proporcionales, recibieron la mayor emisión de licencias para importación de armas desde la Unión Europea en el 2004 (Jiménez, 2006:12). En los niveles locales, la demanda privada de armas aumenta también con el incremento de la inseguridad. En República Dominicana, entre los años 2003 al 2005, la Secretaría de Estado de Interior y Policía otorgó 178.193 autorizaciones de porte y tenencia de armas de fuego, a pesar de las campañas de concientización contra las armas de fuego promovida por la misma Secretaría. En ese mismo período se efectuaron un total de 189.933 trámites, pudiendo

una misma persona poseer más de un arma de fuego. El 93,4% de esas autorizaciones fueron privadas y oficiales el restante 6,5%.⁶⁴

A la luz de estos datos, la problemática de los flujos ilícitos de armas enlaza varias dimensiones con serias repercusiones en el Caribe: la proliferación; el uso inadecuado de las armas; la gobernabilidad y la cultura de violencia armada.

A este prontuario habría que agregar la precaria disponibilidad de datos y el desconocimiento sobre los flujos ilícitos. Si bien se ha avanzado en los últimos años en el establecimiento de regulaciones sobre proliferación de armas ligeras, es poco lo que se ha hecho con la dimensión ilegal de esta problemática.⁶⁵

Pese a la limitada información disponible en la región, es posible constatar que el uso de armas ligeras ha crecido en la última década, si se toma como indicador el aumento del porcentaje de homicidios, robos y acciones violentas ejecutados con armas de fuego, así como la conformación de nuevos arsenales, como en el caso de Haití, donde se estima que existen alrededor de 210.000 armas pequeñas, en su mayoría ilegales (Mugar, 2005).⁶⁶

Estas tendencias al incremento de los crímenes armados proyectan un impacto negativo sobre el desarrollo económico, al desincentivar la inversión externa y nacional y amedrentar al turismo. Ellas reducen el nivel de productividad, al afectar el capital humano disponible, principalmente entre los jóvenes, y desviar recursos que deberían orientarse al desarrollo, o en el reforzamiento de mecanismos de control, compensaciones y reposiciones a la población victimizada (Anthony Harriot, 2002). Para países como Jamaica, el costo de la violencia criminal representa el 6% del PIB per capita, ciertamente más bajo que en otros países pero igualmente regresivo en economías poco dinámicas y de precaria inserción económica en los mercados mundiales.

La gravedad del tema no escapa al liderazgo caribeño. En su visión estratégica consensuada hace un par de años (Crime Task Force, 2002), Caricom identificó tres niveles de proliferación de armas pequeñas y ligeras (SALW) en el Caribe: 1) Países con altos y establecidos niveles y patrones de crímenes armados, entre los que se encuentran Jamaica; 2) Países con un nivel emergente alto de criminalidad armada y organizada (Guyana, Trinidad y Tobago y Haití); 3) Países que indican un uso incremental y accesibilidad a armas pequeñas como Antigua

y Barbuda, República Dominicana, Barbados, San Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía.⁶⁷ Esta clasificación puede ser en sí misma arbitraria porque no necesariamente toma en cuenta el componente ilegal de esta proliferación que como sabemos puede tener un impacto desproporcional en los balances asumidos, pero al menos proporciona una idea de las dimensiones del problema.

En las zonas más densamente pobladas de las dos ciudades principales en República Dominicana, donde se concentra la mayor violencia proveniente de las pandillas y de la policía, las bandas delincuenciales utilizan armas de alto calibre, semiautomáticas, para efectuar atracos y defender los territorios y puntos de narcomenudeo. Por el solo hecho de que estos arsenales privados son almacenados en los barrios donde residen los delincuentes, convierte el otrora espacio de convivencia social en escenarios conflictuados y asediados por actores violentos, privados y públicos.

En el caso de Haití, en 2006 Estados Unidos acordó con el gobierno de ese país, encabezado por el actual presidente Preval, levantar el embargo a la exportación legal de armas, vigente durante los últimos 15 años, bajo la sanción de la OEA y de las Naciones Unidas, para que el gobierno pudiese disponer de recursos para enfrentar a los grupos delincuenciales armados. Pese al referido embargo, la transferencia de armas estadounidenses al territorio haitiano mantuvo un alto flujo desde 1991. Informantes del Departamento de Estado reportaron la aprobación de por lo menos 10 envíos de armas durante ese período. De acuerdo con reportes del Small Arms Survey, desde los 80, Estados Unidos es el suplidor más importante de armas legales e ilegales, ligeras y de uso militar, en Haití. También suple gran parte de la demanda latinoamericana y caribeña, como lo demuestra el hecho de que 80% de las armas con las que se comenten crímenes en la zona fronteriza de México proviene de Estados Unidos. La falta de transparencia y absoluta tolerancia mostrada hasta el momento por las autoridades norteamericanas frente a este comercio funesto, ha socavado cualquier iniciativa de contrarrestar el flujo en los países de destino para impactar la violencia consuetudinaria promovida por grupos armados irregulares, por políticos inescrupulosos y por narcotraficantes de alto nivel en países como Haití y México. Siendo justos, hay que decir que Estados Unidos no está solo en esta carrera, también Brasil clasifica entre los grandes exportadores

mundiales de armas pequeñas, especialmente pistolas, AK-47 y semiautomáticas, que son las que emplea la delincuencia organizada dentro de los países.

Pero la situación es todavía más compleja. La existencia de mercados desregulados de armas provenientes desde el hemisferio, (especialmente desde Estados Unidos, Brasil, Jamaica, Colombia, República Dominicana y Centroamérica (Nairn, 1996; Mustafa, 2004; Small Arms Survey, 2005), y fuera de él (Sudáfrica y Europa), aunado a los inefectivos mecanismos de sanción y a la presión de sectores económicos en los países productores de armas, han contribuido al aumento de las adquisiciones encubiertas e ilegales y a la transferencia de enormes cantidades de armamentos y municiones a terceros involucrados en acciones violentas, ilícitas y desestabilizadoras.

Datos aportados por la Agencia de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego (ATF por sus siglas en inglés) establecen que al menos una de cada cuatro armas contrabandeadas desde Miami, en los últimos dos años, ha sido destinada a Haití. Esto recrea un círculo vicioso donde la inestabilidad en el país es alimentada por un flujo ilícito de armas que, a la vez, se alimenta de esa creciente inestabilidad. Al respecto, es válido preguntarse ¿Cuántas de estas armas han sido utilizadas por sectores partidarios internos para socavar, por la vía de la violencia, el potencial triunfo de sus contrincantes políticos en Haití y en República Dominicana?

Sumado al problema de la existencia de las armas localmente, persiste el agravante de que la mayoría de los países receptores de armas ilícitas no poseen sistemas funcionales que les permitan trazar el origen de estas para accionar sobre las fuentes suplidoras. Incluso países como República Dominicana apenas poseen un laboratorio de balística y solo recientemente han ido perfeccionando sus sistemas de inteligencia criminal y modernizando sus capacidades. Tampoco existe en la región inteligencia instalada y articulada para trazar y monitorear estos circuitos.

En los pocos casos en los que sí se ha avanzado en el desarrollo de legislaciones de carácter nacional y regional/hemisférico, éstas reflejan una limitada conectividad entre ellas. Los parámetros que determinan las condiciones a partir de las cuales un país cualifica o no para acceder a determinadas cuotas de compra o venta de armas, siguen siendo poco transparentes.

También en este campo cada región presenta sus singularidades. En la mayoría de los países latinoamericanos productores de armas y equipo bélico el control estuvo, por décadas, monopolizado por los militares, pero con el tránsito democrático se liberalizaron las empresas y los mercados, lo que significó un proceso precursor de las armas ilícitas hacia otras regiones del hemisferio. Frente a situación es posible argumentar que aquellos países que en décadas pasadas atravesaron por experiencias de guerra y conflictos armados, sus sociedades estén más sensibilizadas respecto a las implicaciones del armamentismo civil. Al menos así parece sugerirlo el proactivismo que se observa en sectores de la sociedad civil que promueven soluciones alternativas, como la experiencia agotada por la ONG Viva Río en Brasil y varias experiencias locales desarrolladas en Bogotá y Cali, en la convulsionada Colombia.

4. IMPACTOS DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA EN LOS ESPACIOS NACIONALES Y SUBREGIONALES

Como hemos visto a lo largo de este capítulo, la inexacta presunción de que los países del Caribe son solamente una correa de transmisión de ilícitos (drogas, armas) que circula desde los agentes productores hacia los mercados de consumo, encubre complejidades que comprometen la seguridad de los países que no están confinados a un mero rol de intermediarios. Lo que sucede es que tanto las agencias ilícitas como sus agentes (violentos) se presentan cada vez más articulados a los entes locales, institucionales y societales, hasta convertirse en *poderes ocultos*, en *áreas grises* y en *espacios autónomos* en el seno de los Estados formales, que compiten y socavan su legitimidad frente al avance de la nueva criminalidad y la violencia reorganizadora transnacional e interméstica. Generalmente, estos desarrollos se presentan en contextos de precariedades institucionales, de escasez de recursos, de alta vulnerabilidad de las economías, de pérdida de credibilidad ciudadana en la efectividad y probidad de las instancias burocráticas responsables de garantizar seguridad.

El problema adquiere una dimensión interméstica y requiere, por tanto, de un abordaje coordinado de agencias, redes, fuerzas de seguridad y organismos no gubernamentales, de la misma manera que las

redes criminales captan agentes estatales y generan dinámicas violentas en el terreno local, redefiniendo lo político, lo social y lo económico.

Entre los aspectos menos explorados de estos fenómenos, resulta de particular importancia el entender la forma en que esta criminalidad se articula con instancias locales con el fin de consumir sus objetivos. Conviene también determinar los impactos que la criminalidad organizada produce en las sociedades y economías involucradas en los mercados ilícitos⁶⁸.

Varios estudios se refieren a la creciente reciprocidad y tolerancia de agregados sociales hacia las actividades ilegales (Gamarra, 2004; Bobea, 2005). Esta situación contribuye a recrear sistemas locales y nacionales de violencia a partir de un círculo vicioso por medio del cual se produce: a) el incremento de la criminalidad local; b) la expansión de la corrupción y la distorsión de la justicia; c) la tolerancia social frente a la criminalidad; d) el deterioro de los derechos humanos y del debido proceso; la emergencia de actores violentos como las maras y las pandillas; e) la inhibición de los procesos de reforma; f) el deterioro en el campo de las relaciones interestatales e internacionales; g) impactos en la economía del turismo.

En la búsqueda de respuestas a este prontuario de amenazas no convencionales a la seguridad regional e insular, se parte de la premisa de que un solo país no puede por sí mismo resolver gran parte de los problemas internos y, mucho menos, articular voluntades para coadyuvar a la resolución de las cuestiones intermésticas. Por ello, el enfoque más sinérgico entre regímenes y comunidades de seguridad emergentes, permite identificar iniciativas formales e informales conformadas a partir de momentos, capacidades y recursos existentes, en la región y en el hemisferio, orientadas a establecer diferentes niveles o escenarios donde la cooperación, asociación e integración pueden ser funcionales, viables y operativas. Con este propósito, el ensayo del grupo 2+9 en Haití se perfila como una especie de pequeña Contadora con un potencial latente de cooperación en defensa, desarrollo e integración.

4. 1 IMPACTOS EN LOS NIVELES NACIONALES

En los niveles nacionales, las vastas sumas de dinero y mercancías ilegales que circulan en la región tienen el dramático efecto de corroer gobiernos e incorporar en su lógica a segmentos del sector privado, dando

lugar a una arraigada permisividad, entre políticos y ciudadanos ordinarios, alrededor de prácticas corruptas y leoninas. Estos desarrollos socavan las democracias en la medida en que tanto criminales como fuerzas de seguridad se ponen autónomamente fuera del monitoreo ciudadano, obstruyendo los mecanismos de control social, la transparencia y la gobernabilidad directa o indirecta.⁶⁹

a. IMPACTO DEL CRIMEN ORGANIZADO EN EL DESARROLLO NACIONAL

En términos generales, la criminalidad organizada coadyuva al incremento de crímenes violentos bajo una cultura de armas, lo que a su vez impacta en el desarrollo económico, al afectar el capital humano, especialmente entre los segmentos más jóvenes; reduce los niveles de productividad; inhibe la inversión extranjera y el turismo y desvía recursos del campo del desarrollo al reforzamiento de sistemas de control y de atención a las víctimas. Se estima que en América Latina y el Caribe, los costos de la violencia y la criminalidad organizada representan el 15% del PIB. En microestados como Jamaica, el costo de los crímenes violentos ha llegado a representar el 6% de su PBI.

Al amparo de la criminalidad organizada, la presencia de armas y drogas en el terreno local afecta a los sectores poblacionales más jóvenes, más pobres y más castigados por la represión policial. También cambia el patrón de relaciones dentro de las comunidades: relativización de valores, emergencia de subeconomías y formas colaterales de supervivencia.

Sumado a estos costos menos tangibles, se calculan aquellos que afectan directamente el desarrollo y el bienestar socioeconómico de los países afectados por la criminalidad organizada y sus derivados, incluyendo la complejización de la criminalidad común. Los cálculos realizados por el Banco Mundial y Naciones Unidas sugieren que países como Jamaica, Haití, República Dominicana y Guyana, con tasas actuales de homicidios que superan los 20 por cada 100.000 habitantes, sus economías lograrían incrementarse en 5,4% para el caso de los dos primeros, así como 1,8% y 1,7% respectivamente para el caso de los dos últimos, si la cantidad de homicidios se redujera a las tasas que actualmente registra Costa Rica, de 8 casos por 100.000 habitantes

Los efectos económicos de esta criminalidad son muy sentidos en los segmentos productivos de esas sociedades, como lo indican estimados realizados

en el campo empresarial y comercial de Jamaica, donde el 51% de los administradores declaró haber experimentado un incremento en los costos de seguridad. El 39% de estos administradores consideraron que la criminalidad afecta los planes de expansión de sus empresas, mientras en la visión del 37% el crimen desincentiva la inversión orientada a incrementar la productividad.

No es de sorprender que los más afectados por estos desarrollos sean precisamente las pequeñas firmas o empresas, las cuales desvían 17% de sus ganancias en comparación con el 0,7% que invierten las firmas más grandes.

La situación no es diferente en República Dominicana, donde 63% de los empresarios declararon que el crimen constituía un obstáculo superlativo para la inversión, afectando su acceso al financiamiento en el caso del 57% (Naciones Unidas/ Banco Mundial, 2006).

En Trinidad y Tobago los costos del crimen han sido estimados en aproximadamente 160 millones de dólares, lo que significa el 1,6% del PIB (Holder and Mutota (2006).

En las Antillas Holandesas, las autoridades calculan que 75% de los crímenes en Curazao y Bonaire, San Eustatius. Saba y San Martín, están directamente relacionados con la droga. En ocasiones, el gobierno ha tenido que decretar estados de emergencias dado el auge de la criminalidad, permitiendo la participación de los cuerpos militares holandeses e isleños en las operaciones de seguridad interna. Mientras esto sucede al nivel macro del Estado-nación, en el territorio de los barrios los pobladores ejercen mínimamente su débil poder de control sobre los oficiales y los delincuentes, al prestar o restar su cooperación o mantener su silencio. Como ya señalamos, las esferas oficiales y el sub-Estado paralelo compiten por el control del territorio nacional y local.

b. DEPORTADOS

El auge de la criminalidad compleja en la mayoría de los países caribeños ha sido atribuido, con frecuencia, a la afluencia de nacionales deportados desde Estados Unidos, Canadá y Europa hacia sus lugares de origen, donde las capacidades de respuestas societales y estatales se muestran desfasadas frente a los insumos y capacidades que supuestamente traen consigo los presuntos actores violentos.⁷⁰ Sin embargo, en la región este es un

tema poco estudiado y los juicios en torno a esta problemática tienden a simplificar y externalizar las causas más que a entender los complejos fenómenos y a diseñar respuestas adecuadas.

Entre 2001 y 2004, 13.413 personas fueron deportadas a Jamaica.⁷¹ De estas, aproximadamente 38% fueron deportadas por situaciones relacionadas con narcotráfico.

En República Dominicana, entre 2005 y 2006, las personas con sentencias por delitos vinculados al consumo y tráfico de droga, fueron los deportados más comunes, constituyendo el 38,8% y el 37,4% respectivamente de todos los deportados para el período. Sin embargo, existe muy poca información pública que correlacione la criminalidad común o compleja a niveles nacionales con los nacionales deportados desde Estados Unidos o Europa a sus países de origen. Este es un tema que urge ser estudiado, especialmente para buscar soluciones frente la reinserción a la sociedad y la economía de los individuos que fueron deportados y que ya han cumplido sus condenas (ver gráfico 7).

c. RESPUESTAS REGIONALES

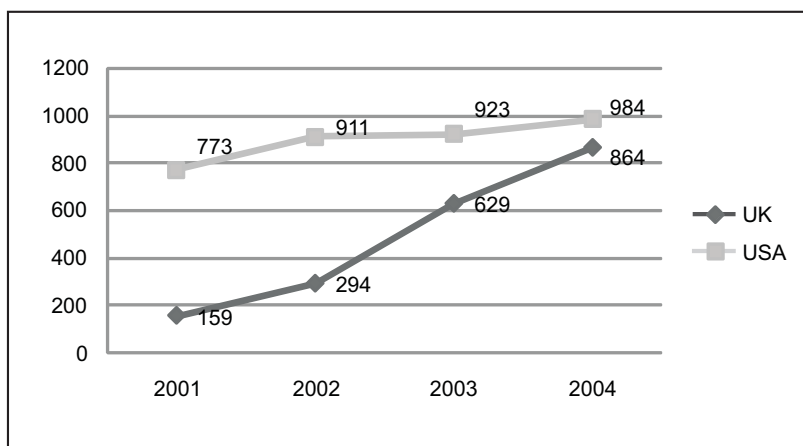
Los fenómenos descritos en este trabajo han generado respuestas y mecanismos de enfrentamiento provenientes tanto del sistema internacional como desde las esferas nacionales. En años recientes se registran algunas iniciativas de coordinaciones de tipo vertical y horizontal, y de carácter regional y

hemisférico, así como de instrumentos de control, protocolos y acuerdos internacionales, como la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales (CIFTA-OEA), de la cual son signatarios la mayoría de los países de la región, aunque pocos la han ratificado. También se han realizado declaraciones conjuntas y de intención de carácter regional para evaluar la implementación del Programa de Acción de Naciones Unidas para Prevenir, Combatir y Eliminar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos (2006). Más grave es que hasta el momento muchas de estas propuestas no han logrado implementarse.

A nivel regional se ha tendido a descansar más en un acercamiento de securitización o militarización de las respuestas a problemas cuyas causas son de carácter social o económico, derivadas generalmente de la aplicación de modelos de desarrollo excluyentes. El liderazgo político de Caricom convocó a comandantes militares de la región y del hemisferio, incluyendo a los jefes militares de Estados Unidos, Canadá, Francia, Gran Bretaña, Holanda, México, España, Venezuela, Brasil y Australia, con el objetivo de discutir una estrategia que estableciera un “ataque a todo trance contra el crimen en la región, especialmente contra la violencia de las gangas, el tráfico de armas y drogas hacia Europa y EE.UU.”⁷².

No cabe duda de que esta iniciativa interagencial es relevante en la medida en que moviliza a actores

GRÁFICO 7. DEPORTACIONES POR DROGA A JAMAICA DESDE EE.UU. Y EL REINO UNIDO



Fuente: PNUD/BM 2007.

interesados, directamente afectados e involucrados como productores, intermediarios y receptores, lo que lleva, por primera vez, a mirar más allá de la fórmula unidimensional de protección de las fronteras individuales para enfocarse más bien en una perspectiva de seguridad regional. Sus límites, sin embargo, son tan grandes como las expectativas generadas alrededor de crear una fuerza militar-policial que logre por la sola vía de la disuasión disolver o impactar los factores que generan e incentivan las dinámicas y actores violentos, criminales y/o conflictivos.

A diferencia de las estrategias de prevención del delito, las cuales se desarrollan casi exclusivamente dentro de las naciones, las políticas y estrategias necesarias para encarar la criminalidad organizada descansan, en un alto porcentaje, en las articulaciones que los Estados y sus sociedades puedan establecer en el espacio de la seguridad cooperativa. Por un lado, la dinámica y la capacidad de mutar que caracteriza a las redes criminales, hacen virtualmente fútil el simple abordaje unilateral, unidimensional y singularizado de un Estado. Por el contrario, cualquier iniciativa en este campo requiere de un enfoque multilateral, multisectorial y multidimensional. Además, supone un esfuerzo intersocietal e interestatal.

En esta línea de coordinación interestatal también se ha avanzado en los últimos dos o tres años. Recientemente, República Dominicana fue el país anfitrión, por segunda vez, de la Conferencia Ministerial sobre Tráfico Ilícito de Drogas, Delincuencia Organizada Transnacional y Terrorismo. En esta conferencia participaron, sumados a los países caribeños, otros observadores, como Canadá, Francia, España, Suiza, Países Bajos, Reino Unido, Estados Unidos, México y Venezuela. En ella se adoptó una declaración política y un plan de acción y se establecieron mecanismos de seguimiento al cumplimiento de los acuerdos.

Tanto la coordinación interestatal como la coordinación interagencial, demandan que dentro de los Estados exista una vinculación entre instancias como los ministerios de defensa, de gobierno, de política exterior, de género y los Congresos, sumados al Ejecutivo. A nivel interestatal, se requiere disponer de mecanismos de coordinación provenientes de instancias especializadas con mandato claro y con recursos en cada Estado. Esta situación es más determinante aún en países cuyas instancias de seguridad,

administrativas y de gobiernos están altamente descentralizadas, como en México o Brasil, entre otros. En el Caribe, por su parte, pese a la centralización que caracteriza a sus estructuras estatales, la fragmentación de la región, y la debilidad institucional de sus Estados, condicionan muchas veces las posibilidades de establecer coordinaciones interestatales.

Hasta el presente, esta coordinación ha probado ser difícil de concretar a nivel interregional y hemisférico, por varias razones: por un lado, por asuntos de prioridades, y por otro, por cuestiones de recursos y capacidades. Respecto a lo primero, si bien el tema del tráfico de sustancias ilícitas y de personas indocumentadas constituye un asunto cada vez más prioritario en Europa y Estados Unidos, para los países emisores de América Latina, principalmente Centroamérica y el Caribe, el flujo de indocumentados es un problema solamente cuando se trata de su reflujo, es decir, cuando estos indocumentados son expulsados nuevamente hacia sus países de origen.

El tráfico de estupefacientes constituye también un serio desafío a la gobernabilidad y la estabilidad de los países latinoamericanos, en la medida en que progresivamente va coadyuvando a la conformación de poderes paralelos a los Estados. Sin embargo, pese a los altos costos sociales que genera el narcomenuedo (mayor violencia y criminalidad), para muchos no deja de ser una fuente de beneficios económicos y de ingresos informales en escenarios de escasez perenne. Correlativamente, la proliferación de armas pequeñas y ligeras no es una prioridad en la agenda doméstica de muchos países del primer mundo, especialmente en la de los productores y exportadores de armas. En cambio sí es importante para los países pobres que las reciben y tienen poca capacidad de incidir en el tráfico ilícito.

d. RECIENTEMENTE

El pasado mes de febrero se celebró la quinta reunión general conjunta ONU-Caricom, en la que el Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon, afirmó que la cooperación entre los dos organismos debe aumentar más que nunca en este momento de crisis mundial.

Unos días después, la conferencia 'Tráfico ilícito de drogas, delincuencia organizada transnacional y terrorismo', organizada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNDOC), reunió en República Dominicana a los ministros de Justicia de 16 países caribeños.

Por todas estas razones, la criminalidad y la violencia organizada representan serios desafíos a las capacidades del Estado y a su adhesión al sistema democrático, lo que se expresa en la tensión creciente entre la seguridad nacional y la seguridad humana. En esta lucha, los Estados encaran el compromiso de consumir las reformas institucionales que vislumbraron las transiciones posautoritarias desde hace ya más de dos décadas, con el fin de

garantizar a sus ciudadanos los servicios sociales requeridos –incluyendo la seguridad– y la convivencia pacífica, en un clima de respecto a los derechos humanos y de preservación del Estado de Derecho. Esta ecuación sitúa al Estado nuevamente en el centro de las transformaciones, como la entidad organizadora de la sociedad y compromisaria con la consolidación de las emergentes democracias caribeñas (ver tabla 7).

TABLA 7. EVOLUCIÓN Y CONFIGURACIÓN DE LA COOPERACIÓN
ANTINARCÓTICOS EN EL CARIBE

Coordinación vertical contra el narcotráfico	Coordinación horizontal contra el narcotráfico	Actividades de control de droga
- British Military Assistance Team (BMAT) - Asociación de Comisionados de la Policía del Caribe (ACCP) - Caribbean Customs Law Enforcement Council (CCLEC) - Caribbean Financial Action Task Force (CFATF) - Caribbean Epidemiological Centre (CAREC) - Caribbean Institute of Alcohol/other Drugs (CARIAD) - Caribbean Island Nations Security Conference (CINSEC) - Project Management Office (PMO)/Steering Committee - Regional Forensic Science Training Centre (RFTC) - Regional Training Centre in Martinique (CIFAD) - Regional Drug Training Centre (REDTRAC)	- Programa de Control de las Naciones Unidas (UNDCP) - Oficina de la Comisión Europea de Control de Drogas (ECDDO) - Departamento Británico para el Desarrollo Internacional (DFID) - Plan Coordinador de Acción USA/Caribe - OAS/CICAD - Reuniones con representante del CCM Task force y la comunidad de donantes - Secretariado de Caricom {CCS/Regional Coordinating Mechanism (RCM)} - Task-Force Inter-Gubernamental (IGTF/RCM) - Cumbre EE.UU./Caribe del Comité de Justicia y Seguridad (SJCJS) - Mecanismos de coordinación y cooperación antinarcóticos, EU/LA/Caribe	- Intercambio de inteligencia e información - Aplicación (enforcement) de la ley - Control de aduanas y puertos - Actividades contra el lavado de dinero - Tratamientos y rehabilitación. Educación - Establecimiento de marcos legales - Tratados mutuos de asistencia legal - Cooperación marítima - Fortalecimiento del sistema criminal y de justicia - Mejoramiento de los servicios forenses - Entrenamiento en aplicación de la ley - Reforma policial - Establecimiento de mecanismos locales de coordinación inter-institucional - Sistemas regionales de protección - Conformación de Consejos Nacionales de Droga - Coordinación regional

Fuente: Paper preparado por The Rotary International's Model Caricom Youth Summit. Diciembre, 2000. <http://www.caricom.org/archives/humanandocialdev/youth/rotaryyouthsummit>.

BIBLIOGRAFÍA

- Abadinsky H. (2002). *Organized Crime*. Séptima edición, Belmont, CA: Wadsworth.
- Bagley, Bruce M. (2004). "The russian Mafia in Latin America and the Caribbean", en Menno Vellinga Ed. *The Political Economy of the Drug Industry, Latin America and the International System*. Orlando, Miami, University Press of Florida.
- Barriteau, Violette Eudine (2003). "Beyond a Backlash: the Frontal Assault on Containing Caribbean Women in the Decade of the 1900s", in G. Tang Nain and B. Bailey (Ed.) *Gender Equality in the Caribbean: Reality or Illusion*.
- Bobea, Lilian (ed.) (2003). Entre el crimen y el castigo: seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe, Caracas, Venezuela, Nueva Sociedad/ Flacso.
- Caribbean Community Report of the Caricom Regional Task Force on Crime and Security. Trinidad and Tobago, September 2002.
- Caribbean Drug Control Coordination Mechanism (CCM) "Illicit Drug Markets in the Caribbean" 2000. www.unodc.org/pdf/barbados/caribbean_trends_2000-2001.
- Cressey, Donald R. (1969). *Theft of the Nation: The Structure and Operation of Organized Crime in America*. New York: Harper and Row.

- Gamarra, Eduardo y Joseph Rogers (1998). "Transiciones perversas y patrones del narcotráfico en Cuba, República Dominicana y Haití", en Wilfredo Lozano ed. *Cambio político en el Caribe. Escenarios de la Posguerra Fria: Cuba, Haiti y República Dominicana*, Caracas, Venezuela, Nueva Sociedad.
- Harriot, Anthony (2000). *Police and Crime Control in Jamaica: Problems of Resolving ExColonial Constabularies*. Kingston, Jamaica: The University of West Indies Press.
- International Organization for Migration; Organization of American States and the Inter-American Commission of Women, Exploratory Assessment of Trafficking on Persons in the Caribbean Region. June 2005.
- Jiménez, Luis E. (2006). "Posesión Civil y Tráfico de Armas Pequeñas y Livianas en el Hemisferio Occidental", en *Proyecto de Armas Pequeñas y Livianas: Una amenaza a la seguridad hemisférica*, Flasco.
- Klain, Axel, Marcus Day and Anthony Harriott (2004). *Caribbean Drugs: From Criminalization to Harm Reduction*, ZED Books.
- Koonings Kees & Dirk Kruijt (2004) (editores). *Armed Actors, Organised Violence and State Failure in Latin America*, New York: Zed Books.
- Koonings, Kees & Dirk Kruijt, (1999) (editores), *Societies of Fear, the Legacy of Civil War, Violence and Terror in Latin America*. New York: Zed Books.
- Leith Dunn L, *The Bahamas, The Situation of Children in the Worst forms of Child Labor in a Tourism Economy: A Rapid Assessment*, 2002. www.ilocarib.org.
- Maltz, Michael D. (1985). "Toward Defining Organized Crime" en *The Politics and Economics of Organized Crime*, Ed. por H.E. Alexander and G.E. Caiden, Lexington, MA, Lexington Books.
- Paho. Statistics on Homicides, Suicides, Accidents, Injuries, & Attitudes towards Violence, Washington, DC, (www.paho.org/English/HCP/HCN/VIO/violence-graphs.htm).
- Wilson, Calvin E.J. "International Initiatives Affecting the Caribbean". Port of Spain, Trinidad: Caribbean Financial Action Task Force, julio 2000.
- Women's Institute for Alternative Development (WINAD). Small arms and light weapons in the Caribbean: the human security context. Republic of Trinidad and Tobago.
- Women's Institute for Alternative development (WINAD). A Human Security Concern: The Traffic, Use and Misuse of Small Arms and Light Weapons in the Caribbean. Trinidad and Tobago 2006.
- [www.unodc.org/pdf/barbados/caribbean trends 2000-2001](http://www.unodc.org/pdf/barbados/caribbean_trends_2000-2001).
- World Report, 2006, UNODC, http://www.unodc.org/unodc/world_drug_report.html.
- World Drug Report 2007.
- Rapley, John "The New Middle Age", *Foreign Affairs*, May/June 2006.
- Sain, Marcelo (2004) "A failed state faces new criminal problems: the case of Argentina", en Koonings K. & Dirk Kruijt (ed.) *Armed Actors, Organised Violence and State Failure in Latin America*, New York, Zed Books.
- The International Labor Organization, Child Labor in the Bahamas, Summary of Research Findings based on Rapid Assessment Study by the ILO, Caribbean Office, 2002. www.ilocarib.org.tt.
- Xenakis, Sapo "Dificultés in Applying generic Conceptualizations of Organized Crime to Specific national Circumstances" en Frank G. Shanty ed. *Organized Crime, From Trafficking to Terrorism*. Denver, Colorado, ABC/CLIO, 2008.
- Zaverucha, Jorge (2003). *Policia civil de Pernambuco: O desafio da reforma*. Recife, Brasil, Editora Universitaria.

NOTAS

- 1 Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; 15 de noviembre de 2000, Resolución A/RES/55/25.
- 2 Como lo indican los datos levantados por PAHO, (Pan-American Health Organization) en el año 2003, la región de América Latina y el Caribe concentra, después de África Subsahariana, las tasas de homicidio más altas a nivel mundial. (www.paho.org/English/HCP/HCN/VIO/violence-graphs.htm).
- 3 De acuerdo con un reporte elaborado por el Caribbean Drug Control Coordination Mechanism, la corrupción proveniente del negocio de las drogas provee a burócratas corruptos de un ingreso anual que circunda los \$320 millones de dólares.
- 4 Respecto a esta conceptualización sobre nueva y vieja violencia, ver Koonings, Kees & Dirk Kruijt (ed.) 1999.
- 5 Ver Women's Institute for Alternative Development (WINAD), Small arms and light weapons in the Caribbean: the human security context.
- 6 Acogemos aquí la definición que aporta Bruce M. Bagley respecto a la debilidad del Estado, para referirse a la condición opuesta a "La capacidad institucional del Estado, cualquiera que sea su forma, de penetrar la sociedad, extraer de ella sus recursos y regular conflictos a su interior (...) El termino se refiere a la habilidad de las autoridades estatales de gobernar legítimamente, aplicar la ley sistemáticamente y administrar efectivamente la justicia a lo largo y ancho del territorio" (Traducción de la autora).
- 7 Holder and Mutota (2006).
- 8 <http://caribbeancomment.files.wordpress.com/2007/05/crimeandviolenceinthecaribbeanfullreport1.pdf>
- 9 *The Wall Street Journal*, "Cost of Crime Grows. May 4, 2007. <http://www.wehaitians.com/cost%20of%20caribbean%20crime%20grows.html>
- 10 *The Wall Street Journal*, *ibid*.
- 11 Sobre Neomedievalismo, ver John Rapley, *The New Middle Age*, 2006.
- 12 En Jamaica, la tasa de muertes violentas en el año 2005 llegó a 64 incidentes por 100.000 habitantes, una cifra considerada por analistas como la más alta registrada en la historia del país.
- 13 Anthony Harriott, paper presentado en la conferencia.
- 14 En esta línea, el Dutch Centrale Recherche Informatienest (CRI) caracteriza una escala de Likert con ocho elementos

- que caracterizan a los grupos y sus actividades, entre estas, se incluyen: una estructura jerárquica, con apoyo interno, orientada al lavado de dinero, con involucramiento en más de una actividad ilegal, que promueve la corrupción y la extorsión de oficiales, cuyas actividades se sostienen por largos períodos de tiempo, cuyos miembros actúan violentamente contra sus competidores.
- 15 Citado por Axel Klain, Marcus Day and Anthony Harriott (2004).
 - 16 Sobre los flujos migratorios y de indocumentados, ver International Organization for Migration; Organization of American States and the Inter-American Commission of Women, 2005.
 - 17 Reporte del Caribbean Drug Control Coordination Mechanism, *ibid*.
 - 18 En el año 2004, el Departamento de Estado norteamericano manifestó su preocupación de que ningún funcionario civil o militar involucrado y sometido por tráfico de drogas en República Dominicana hubiese sido declarado culpable en el país. www.derechos.org, 28/dic/2004.
 - 19 Destacado en el informe anual sobre narcotráfico del Departamento de Estado de EE.UU.
 - 20 Peter Gresgte, "Haiti 'Weak link' in drug chain, *BBC news*, mayo 16 2000. <http://news.bbc.co.uk>
 - 21 Entrevista realizada por Kevin Sites, "The Haitian Connection", Haiti Archive, mayo 12, 2006, publicada en <http://hotzone.yahoo.com>
 - 22 En República Dominicana uno de los casos de más alto perfil es el del Gral. Quirino Ernesto Paulino Castillo, extraditado desde República Dominicana a EE.UU. en febrero del 2005 por cargos de importar toneladas de cocaína hacia ese país desde el año 2003 mientras fungía como jefe de una mafia de narcotraficantes. La extradición de Quirino tuvo bastante resonancia en el país porque este personaje había logrado penetrar las altas esferas de la vida pública, subvencionando a varios partidos políticos y proporcionando recursos a comunidades del interior. A través de sus múltiples empresas, en las que se incluían las de zonas francas, empleaba a una gran cantidad de personas en áreas rurales y peri-urbanas deprimidas. Antes que el caso Quirino, otro de mucha relevancia fue el del asesinato del senador Darío Gómez, en el año 2004, aún sin aclarar.
 - 23 <http://www.haiti-info.com/spip.php?article4614>, junio 2008.
 - 24 Haitian Demands Crackdown in Kidnappings. <http://www.haiti-info.com/spip.php?article4624>, 5 junio 2008.
 - 25 Traducción de la autora.
 - 26 <http://www.prensalibre.com/pl/domingo/archivo/revistad/2006/junio06/180606/mundo.shtml>.
 - 27 <http://www.clarin.com/suplementos/zona/2000/02/06/i-00615e.htm>
 - 28 The International Labor Organization, (2002) www.iloca-rib.org.tt
 - 29 Por las rutas del Tráfico Humano. www.clarin.com 06/02/2000.
 - 30 OIM, Exploratory Assessment, p. 37.
 - 31 *Íbid*. p. 84.
 - 32 *Íbid*.
 - 33 República Dominicana no es miembro de Caricom, por lo que es el único país, junto a Cuba, que sí necesita visa. Haití pasó a ser miembro hace un par de años, su membresía fue luego suspendida y restaurada recientemente.
 - 34 http://noticias.aol.com/articulos/_a/cuanto-cuesta-el-sueno-americano/20080521121209990001.
 - 35 *Íbid*, p. 28.
 - 36 Documento conjunto elaborado por Solidarité Fwontalyé, el Servicio Jesuita para los Refugiados Migrantes de Ouanaminthe (Haití) y Solidaridad Fronteriza. AOL, Tráfico de Niños en Haití y Dominicana, junio 12, 2008. http://noticias.aol.com/articulos/_a/trafico-de-ninos-en-haiti-y-dominicana.
 - 37 http://noticias.aol.com/articulos/_a/trafico-de-ninos-en-haiti-y-dominicana/20080612081109990001.
 - 38 *Íbid*.
 - 39 Por ejemplo, en República Dominicana se aprobó desde junio del 2003 la Ley 137-03 sobre Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas.
 - 40 International Organization for Migration; Organization of American States and the Inter-American Commission of Women, Exploratory Assessment of Trafficking on Persons in the Caribbean Region. June 2005. En las entrevistas realizadas por los estudios cualitativos de la OIM en Guyana, 47% de las personas entrevistadas consideró que el tráfico humano estaba relacionado con el tráfico de drogas en su país. P. 71.
 - 41 World Drug Report 2007.
 - 42 En términos globales, la tasa anual de beneficios generados por el contrabando de drogas ronda los US\$400 billones, de los cuales, aproximadamente \$210 han sido lavados. El Producto Criminal Global (Gross Criminal Product-GCP), como parangón del GNP, se aproxima a los 800 billones, generados a través de todo tipo de criminalidad organizada. En la actualidad, el GCP representa el 15% de todo el comercio mundial.
 - 43 A human security concern: the traffic, use and misuse of small arms and light weapons in the Caribbean. Women's Institute for Alternative Development (WINAD), Trinidad and Tobago, 2006.
 - 44 *Íbid*.
 - 45 Esta situación es reiterada por Mario Andresol, jefe del batallón antidroga haitiano, cuando afirma "¿Cómo es posible que podamos tener un impacto en la droga que pasa por aquí?... Ciertamente, no con tan solo 26 oficiales para cubrir todo el país, con un salario asignado por debajo de 300 dólares al mes, por cierto que 100 dólares más que el salario que perciben los jueces encargados de procesar a los narcotraficantes apresados".
 - 46 Entrevista realizada por Kevin Sites, "The Haitian Connection", Haiti Archive, mayo 12, 2006, publicada en <http://hotzone.yahoo.com>
 - 47 Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, "2006 International Narcotics Control Strategy Report".
 - 48 http://www.unodc.org/unodc/world_drug_report.html
 - 49 International Narcotics Control Strategy Report. Citado por International Crisis Group, *ibid*. p. 27.

- 50 Entre 2004 y 2005 fueron reportados 3.950 arrestos por posesión de drogas ilegales y 1.475 sospechosos fueron procesados en cortes.
- 51 Uno de los casos más publicitados fue el del capitán Quirino E. Paulino Castillo, arrestado y extraditado hacia Estados Unidos luego de habersele interceptado un cargamento de cocaína de aproximadamente 1.387 kilos.
- 52 Crisis Group, "Latin American Drugs I: Losing the Fight" *Latin America Report* N° 25, 14 marzo 2008. www.crisis-group.org
- 53 Plan Nacional Antidrogas 2000-2005, pg. 24.
- 54 Associate Press, Haiti, "Drugs smuggled to Haiti by Plane", 13/1/2007.
- 55 Europol, 2006. Citado por UNODC y WB, 2007.
- 56 UNODC citado en "Crime and Violence in the Caribbean: Trends, Costs, and policy Options." World Bank report 2006.
- 57 Íbid. p. 94.
- 58 Anthony Harriott, "State of the Drug Problem in Jamaica" Santo Domingo, República Dominicana. Seminario sobre cooperación en droga y seguridad en el Caribe, Marzo 2007.
- 59 Las declaraciones de Peter Phillips se encuentran en Sobre Trinidad y Tobago, ver www.alterpresse.org, 5 de abril 2006.
- 60 Al respecto, ver las conclusiones a las que ha llegado la recientemente conformada Comisión Latinoamericana de Drogas y Democracia. www.drogasydemocracia.org.
- 61 Estudios realizados y fuentes oficiales en República Dominicana indican que entre inicios del año 1990 hasta mediados de 1996, se produjeron 704 feminicidios, 40,35% de los cuales fueron por motivos "pasionales" y 38,60% cometidos por su pareja. La mayoría de estos homicidios son realizados con armas de fuego.
- 62 Testimonio del Asistente del Comisionado de la Policía, Raymond Craig, en la consulta popular "The Global Arms Trade: Parthening for Effective Gun Control in Trinidad and Tobago", organizado por Women's Institute for Alternative Development. Trinidad y Tobago, abril 2007.
- 63 De acuerdo con el Women's Institute for Alternative Development, "Las armas ilegales entran a la región para ser usadas como protección de los embarques y en algunos casos como pago en especie por la droga traficada". (Traducción LB) A Human Security Concern: The traffic, use and misuse of small arms and light weapons in the Caribbean (WINAD, Trinidad and Tobago, 2005).
- 64 Secretaría de Estado de Interior y Policía, República Dominicana.
- 65 Por ejemplo, en diciembre del 2006 las Naciones Unidas adoptó la resolución 61/89 que formaliza el proceso de constituir un Tratado de Comercio de Armas (ATT por sus siglas en inglés) con el fin de regular más este mercado.
- 66 De acuerdo con el Women's Institute for Alternative Development (2006), en Jamaica el porcentaje de muertes cometidas con armas ilegales ascendió de 56% en 1993 a 68% en 1993. También aumentó a 68% el número de robos cometidos en el 2000 con armas. En términos absolutos, en un periodo de tres años (1997-2000) se reportaron 2.361 asesinatos, 6.812 robos y 4.642 disparos cometidos con armas de fuego. En Barbados, 35% de los asesinatos y 58% de los robos reportados entre 1997-2000 involucraron armas de fuego. Asimismo, en Trinidad y Tobago por ejemplo, se incrementó la tasa 63,5% en 1995 a 72,5% en 2005.
- 67 Caribbean Community Report of the Caricom Regional Task Force on Crime and Security. Barbados, septiembre 2002.
- 68 En marzo de 2001, República Dominicana fue certificada por el Departamento de Estado, pese a continuar siendo considerada como "país principal" en la categoría de países que sirven al tráfico de drogas y al lavado de dinero. Para el año 2000, tanto la Oficina de Asuntos Internacionales, la de Narcóticos y la de Aplicación de la Ley (INL), consideraban que "dominicanos, puertorriqueños y colombianos operaban indistintamente en New York, Boston y otras ciudades, y que República Dominicana les servía, tanto de centro de control y de comando, como de punto de transportación" Al mismo tiempo, las autoridades dominicanas estimaron que un 20% de la droga que llegó al país durante ese período se quedó allí como pago en especie, contribuyendo al incremento del consumo interno de droga y a la delincuencia local. De acuerdo con el reporte de ese período, "República Dominicana tiene un problema sistemático y creciente de lavado de dinero, pero carece de leyes adecuadas para enfrentar el problema". Pese a existir regulaciones contra el lavado de dinero desde finales de los 80, las leyes han sido débilmente aplicadas y ha habido poca voluntad y consistencia por parte del liderazgo político para fortalecerlas. La ley de lavado de activos permaneció por más de un año en el Congreso nacional sin ser aprobada, pese a las innumerables presiones provenientes de sectores de la sociedad civil. De la misma manera, el país cuenta con instituciones especializadas en la lucha antinarcótica, pero no posee una estrategia nacional de coordinación interinstitucional.
- 69 En mis investigaciones, los líderes comunitarios declararon que esto se debía en gran medida a la pérdida de sus habilidades para influir en los eventos que ocurrían en sus respectivos vecindarios, las cuales se basaban en el respeto que ellos proyectaban gracias a sus años de residencia y a su arraigo en la comunidad, así como a sus lazos personales con los residentes, incluyendo los delincuentes y sus familias. Dichos lazos se han ido perdiendo debido a la ruptura de los patrones y canales de solidaridad en el vecindario y a la aparición de nuevos sujetos criminales externos a la comunidad. Al mismo tiempo, los residentes de los barrios con frecuencia ven en la policía asumiendo el doble rol de protectores y de perpetradores, cuyas acciones, calificadas por ellos como agresivas y de extorsión, generan desconfianza e inhiben las buenas relaciones con los restantes miembros de las comunidades.
- 70 En su informe anual, el Departamento de Seguridad Nacional indica que en el año 2005, 208.521 personas fueron expulsadas formalmente de Estados Unidos: el 69% a México, el 7% y el 1,4% a República Dominicana. En el año 2005, 89.406 eran extranjeros con antecedentes criminales. El 77% de nacionalidad mejicana, mientras 12,5% eran dominicanos/as.
- 71 *Economic and Social Survey of Jamaica*, citado por Anthony Harriott, íbid, 2007.
- 72 Declaración de Martín Joseph, Ministro de Seguridad Nacional de Trinidad y Tobago.

MAPEO DEL CRIMEN ORGANIZADO EN COLOMBIA Y LA REGIÓN ANDINA

MARKUS SCHULTZE-KRAFT

1. PRODUCCIÓN Y TRÁFICO DE DROGAS: COLOMBIA Y LA REGIÓN ANDINA

Sobre el tema de la producción de drogas ilícitas (en particular la cocaína) y el narcotráfico en Colombia y la región andina, existe una bibliografía abundante.¹ El presente ejercicio de mapeo del narcotráfico en la región se basa en los datos de la Oficina de Drogas y del Crimen de Naciones Unidas (UNODC) y de la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas (UNODC) de la Casa Blanca; en los informes de International Crisis Group sobre el particular; así como en informaciones sobre el narcotráfico y las políticas antidrogas que el autor ha podido obtener de diversas fuentes a lo largo de su trabajo en los países andinos.

1.1 EL CONTEXTO Y LAS TENDENCIAS DESDE EL 2000

Desde la implementación del Plan Dignidad bajo los gobiernos de Hugo Banzer y Tuto Quiroga en Bolivia (1997-2002) y el lanzamiento del Plan Colombia en el 2000 y la Iniciativa Andina Contra las Drogas (Andean Counter-Drug Initiative, ACI) en el 2001, los gobiernos de los cinco países andinos y Estados Unidos han invertido enormes recursos para reducir el cultivo de coca y el tráfico ilegal

de cocaína. La Unión Europea y algunos de sus estados miembros también han estado apoyando la lucha contra las drogas en la región, aunque con un énfasis marcadamente diferente a las políticas estadounidenses.

Los europeos no creen que las medidas represivas (destrucción de cultivos de coca por medio de la fumigación aérea, como es el sólo caso en Colombia, o de la erradicación manual forzada, como es el caso en Bolivia y Perú y, crecientemente, también en Colombia) puedan tener éxitos y, por tanto, han buscado apoyar el desarrollo alternativo y el fortalecimiento de las instituciones y la gobernanza a nivel de las comunidades y los gobiernos municipales, departamentales y centrales. En Colombia, por ejemplo, el órgano ejecutivo de la Unión Europea, la Comisión Europea, está implementando tres "Laboratorios de Paz" y desde el 2002 ha asignado más 100 millones de euros para este fin.

Pese a estos esfuerzos, según datos de UNODC y ONDCP, tanto la producción potencial de cocaína y el cultivo ilegal de coca no ha variado mucho en los últimos años (véase tabla 1 referente a los años 2006 y 2007).² Mientras en el período 2000-2002 la producción potencial de cocaína en Bolivia, Colombia y Perú mostraba una reducción progresiva, a partir del 2003 ha estado más o menos estable a un nivel más alto en

comparación con el principio de la década. Ello indica que mientras la extensión total de cultivos ilegales de coca en la región andina ha estado reduciéndose

por causa de las políticas de erradicación (por lo menos según los datos de UNODC), la capacidad de producción de cocaína ha aumentado.

TABLA 1: PRODUCCIÓN POTENCIAL DE COCAÍNA Y ÁREA CULTIVADA CON COCA EN COLOMBIA, BOLIVIA Y PERÚ/NUMERO DE FAMILIAS INVOLUCRADAS EN EL CULTIVO, 2006-2007

	Producción potencial de cocaína (toneladas)		Área cultivada (hectáreas)		Número de familias involucradas en el cultivo
	UNODC 2006/2007	ONDCP (2006)	UNODC (2006/2007)	ONDCP (2006)	
Colombia	610/600	718	78.000/99.000	157.200	67.000 – 100.000**
Bolivia	94/104	135	27.500/28.900*	25.800	50.000 – 60.000***
Perú	280/290	288	51.400/53.700	37.000	65.000****
Total	984/994	1.141	156.900/181.600	220.000	182.000 – 225.000

* El área legal es de 12.000 hectáreas con base en la Ley 1008 de 1998. El gobierno de Evo Morales ha permitido el cultivo de 3.200 hectáreas adicionales en el trópico de Cochabamba (Chapare). Hoy el total del área cultivada con coca, legalmente o aceptada por el gobierno, podría ser 20.000 hectáreas.

** Cifras bajas: UNODC (2006); cifras altas: Gobierno de Colombia (2007).

*** Cifras bajas: Crisis Group (2007); cifras altas: analistas citados en la prensa regional.

**** Crisis Group (2007).

Fuente: Elaboración del autor.

La capacidad alta de producción de cocaína en el 2006, en particular en Colombia, puede ser inferida también del número de plantas de procesamiento destruidas en ese año por las autoridades colombianas, bolivianas y peruanas. La tabla 2 demuestra que

Colombia sigue siendo, de lejos, el país con mayor capacidad de producción de cocaína de alta calidad, seguido por el Perú y Bolivia, que son mucho más activos en la producción de pasta de coca y base de cocaína.

TABLA 2: PLANTAS DE PROCESAMIENTO DE DROGAS DESTRUIDAS, 2006

	Laboratorio Básicos	Laboratorios para pasta de coca y base de cocaína	Cristalizadores
Colombia		2.045	202
Bolivia	6.285	4.070*	3
Perú		707	11
Total	6.268	707	14

* Categorizados por UNODC como laboratorios de pasta de coca y cocaína en Bolivia y pasta de coca y base en Colombia.

Fuente: Elaboración del autor.

Respecto a los actores y a las rutas del narcotráfico en Colombia y la región andina, en los últimos años el escenario ha sido muy dinámico. Información detallada y actualizada sobre el particular puede ser encontrada en los siguientes informes de International Crisis Group: “Los nuevos grupos armados de Colombia” (10 de mayo de 2007) y “La droga en

América Latina I: Perdiendo la lucha” y “La droga en América Latina II: Optimizar la política y reducir los daños” (14 de marzo de 2008).

Basta decir aquí que la desmovilización de las paramilitares Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), que oficialmente empezó a finales del 2003 y terminó

a mediados del 2006, introdujo unos cambios importantes en el escenario del narcotráfico en Colombia. A partir del 2004/2005 empezaron a surgir nuevos grupos armados ilegales en varias partes de Colombia. Algunos son sucesores de grupos paramilitares, por ejemplo la Organización Nueva Generación en el departamento de Nariño; otros son grupos criminales que se han estado insertando con redes criminales existentes y que tienen características algo distintas de los paramilitares, aunque algunos de sus miembros líderes provengan de las filas de bloques de las AUC. El denominador común de los diferentes nuevos grupos armados criminales es que todos están involucrados o con el narcotráfico o con otra actividad criminal, como el contrabando de gasolina o la extorsión.

A la vez, ha habido cambios importantes en el seno de los grupos guerrilleros de Colombia, las FARC y el ELN, que han sufrido reveses militares importantes en los últimos años y que han forjado alianzas criminales entre algunos de sus frentes (mientras otros están confrontándose en una batalla sangrienta por territorios y control sobre la población civil), muchas veces relacionados con el narcotráfico. También se ha visto más colaboración entre algunos frentes del ELN y grupos de sicarios de los carteles del narcotráfico, en particular Los Rastrojos que trabajan para el Cartel del Norte del Valle.

A nivel latinoamericano, las organizaciones del narcotráfico en México han estado fortaleciéndose mucho durante la década pasada. Hoy por hoy, hay, cada vez más, signos o indicios que el cartel de Sinaloa, por ejemplo, esté expandiendo sus tentáculos a lo largo de Centroamérica, Colombia, Perú, Bolivia y hasta Chile. El crimen organizado transnacional está incrementando su presencia en Colombia y la región andina. Las rutas que los narcotraficantes usan hoy (véase mapa 1) son reflejo de su gran capacidad de adaptación de cara a las medidas de aplicación coercitiva de la ley por parte de las autoridades antidrogas en América Latina, Estados Unidos y Europa.

Una ruta de cocaína colombiana que se ha hecho cada vez más importante en los últimos años es por Venezuela hacia Europa, o sea, directamente vía la ruta marítima hacia España, los Países Bajos o el Reino Unido e Italia o pasando primero por África occidental y siguiendo después hacia Europa. Brasil también se ha hecho un país de tránsito y de consumo cada vez más importante. La ruta preferida de los narcotraficantes hacia Estados Unidos es hoy la

ruta marítima por el Pacífico hacia México. Una vez en México, la cocaína es llevada a Estados Unidos en su gran mayoría por la larga frontera terrestre. Ello está reflejado en un dicho de policías antidrogas americanos: "Una vez que la cocaína está en México, esta básicamente en Estados Unidos" ("Once the coke is in Mexico it is as good as in the US").

2. TRÁFICO DE ARMAS Y MUNICIONES DE GUERRA

La situación de las fuentes sobre el mercado negro y el tráfico de armas livianas y pequeñas y municiones de guerra en Colombia y la región andina todavía debe ser considerada más bien precaria. Sin duda, hacen falta más estudios y un esfuerzo empírico mayor en este campo. Entre las entidades e instituciones académicas que han estado trabajando el tema se encuentran: Center for Defense Information (CDI), Comunidad Segura, Federation of American Scientists, Graduate Institute for International Studies in Geneva, Small Arms Survey, RAND/Nacional Defence Research Institute, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) y UNODC.

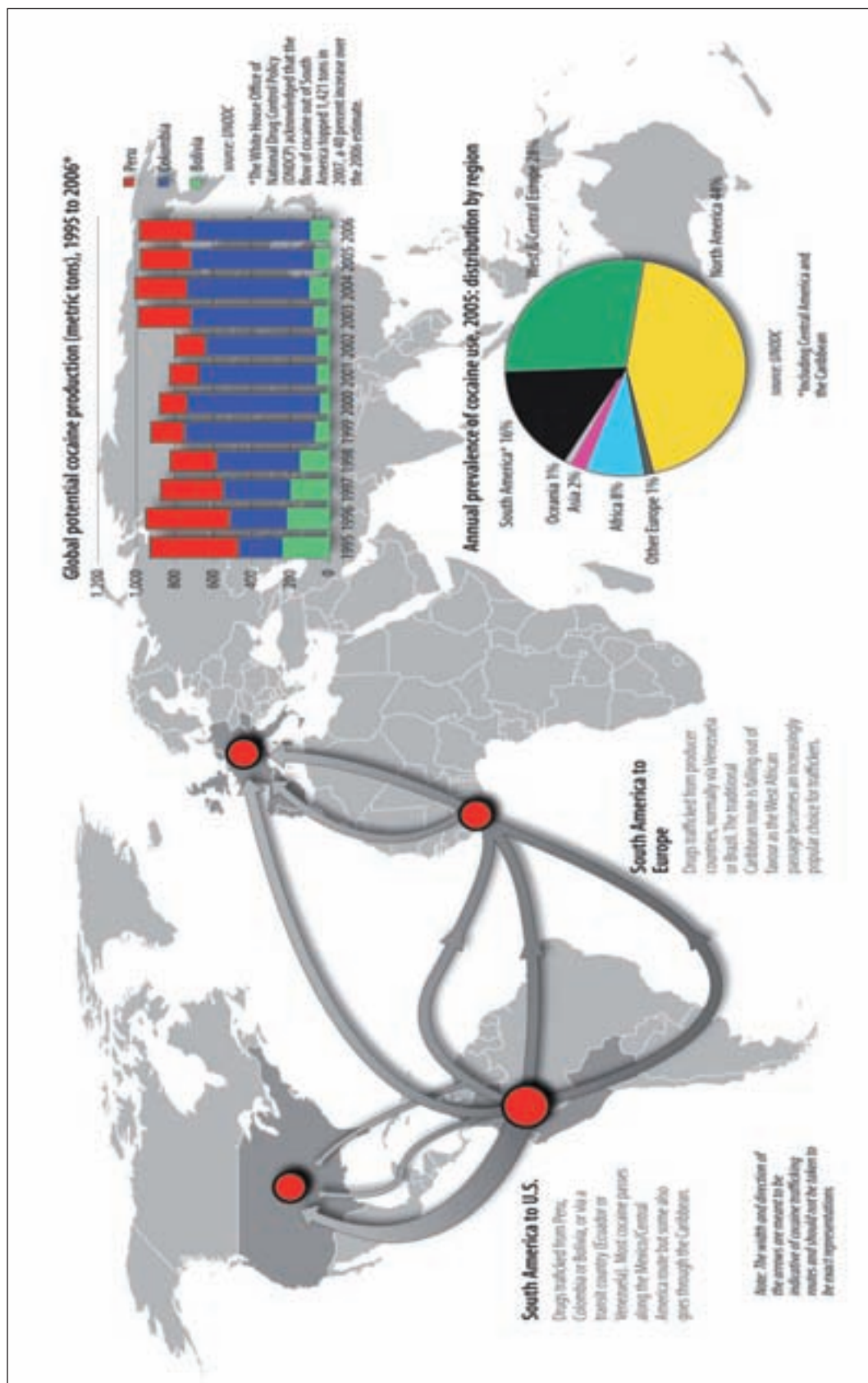
No obstante, los estudios que existen muchas veces se remontan a información que data de fines de la década de los noventa o principios de los 2000 y su base empírica no es la más profunda. También hemos observado que la literatura sobre el tema de las armas livianas y pequeñas recurrentemente cita un estudio sobre el tema en Colombia, que fue publicado en el 2003 y que, según la opinión del autor, representa un esfuerzo de análisis interesante pero, últimamente, insuficiente en términos de profundidad empírica y trabajo de fuentes.

Por tanto, aunque hoy se tenga alguna información sobre el origen de las armas traficadas hacia Colombia y la región andina (Centroamérica, Brasil, Venezuela, Perú, Ecuador y Estados Unidos), no se tiene mayor conocimiento de la dinámica de este negocio ilegal y sobre las características de los grupos de traficantes de armas. Tampoco hay mayor conocimiento sobre la relación de los traficantes de armas con otros grupos criminales o armados ilegales, como las FARC, los sucesores de los paramilitares en Colombia o los carteles de la droga colombianos o mexicanos.

2.1 EL CONTEXTO Y LAS TENDENCIAS DESDE EL 2000

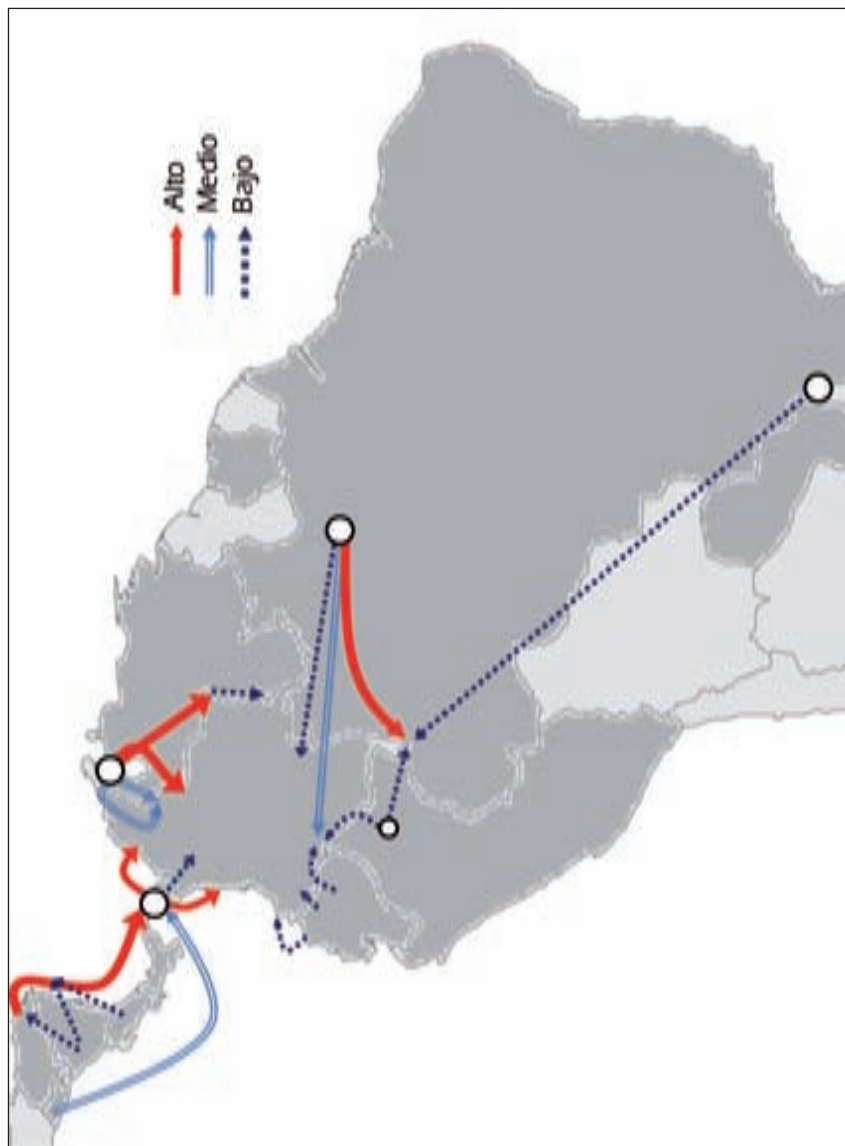
Con el fin de dar una idea de la magnitud del comercio legal de armas livianas y municiones y para

MAPA 1: FLUJOS DEL NARCOTRÁFICO, AMÉRICA LATINA-ESTADOS UNIDOS-EUROPA, 2006



Fuente: International Crisis Group, *La droga en América Latina I: perdiendo la lucha*.

MAPA 2: FLUJO DE ARMAS PEQUEÑAS Y MUNICIONES DE GUERRA:
COLOMBIA Y REGIÓN ANDINA



Fuente: Federation of American Scientists, 2004, Small Arms, Terrorism and the OAS Firearms Convention. RAND, 2003 Arms Trafficking and Colombia. Schroeder, M., 2008 La proliferación de MANP ADS en América Latina: análisis de amenazas y respuesta regional, Observatorio Latinoamericano de Armas de Fuego. Small Arms Survey, 2006, La hidra de Colombia. UNDOC, 2007, Violencia, crimen y tráfico ilegal de armas en Colombia.

mostrar las diferencias de magnitud del comercio entre los cinco países andinos, quiero primero dar algunas cifras sobre el *comercio legal de armas pequeñas*

y *livianas y municiones de guerra hacia la región andina en el período 2000-2005*.

TABLA 3: PAÍSES IMPORTADORES, PAÍSES VENDEDORES, VOLUMEN TOTAL 2000-2005, PRODUCTOS PRINCIPALES

País importador	Vol. Total 2000- 2005 (usd) importaciones de salw, municiones, sus partes.	Ranking región andina	Vol. Total (usd)	Principales países vendedores 2000 - 2005 (>70%)	Productos principales 2000 - 2005 (>70%)
Bolivia	7'355.879,00	5	2'261.821,00	EE.UU., España, Brasil, China	Municiones armas pequeñas, pistolas y revólveres
Colombia	80'354.764,00	1	17'145.312,00	EE.UU., Israel, Brasil, Rep. Checa	Armas de fuego militares, armas militares, municiones para armas pequeñas, pistolas y revólveres
Ecuador	14'467.577,00	3	2'563.785,00	EE.UU., Brasil, Francia	Municiones para armas pequeñas, pistolas y revólveres
Perú	12'462.415,00	4	2'692.177,00	España, EE.UU., Italia	Municiones para armas pequeñas, pistolas y revólveres
Venezuela	33'141.676,00	2	3'034.903,00	EE.UU., España, Austria, Italia, Brasil, Suecia	Cañones de escopeta

Fuente: Comunidad Segura, 2007. El balance de la balanza comercial: exportaciones e importaciones de armas pequeñas y ligeras, sus partes y municiones en América Latina y el Caribe 2000-2005, en: *En la mira*, 09:/2007, 1-69.

Respecto al tráfico ilegal de armas livianas y pequeñas, municiones de guerra y explosivos, lo que se puede decir con base en las fuentes disponibles (véase la discusión sobre las limitaciones de las fuentes en la sección arriba) es que las armas están siendo traficadas en cargamentos pequeños hacia Colombia y la región andina. Se trata más bien de un tráfico “gota a gota” o de “hormiga”. Los grandes cargamentos de fusiles de asalto que llegaron a Colombia a finales de los noventa parecen confirmar esta regla.

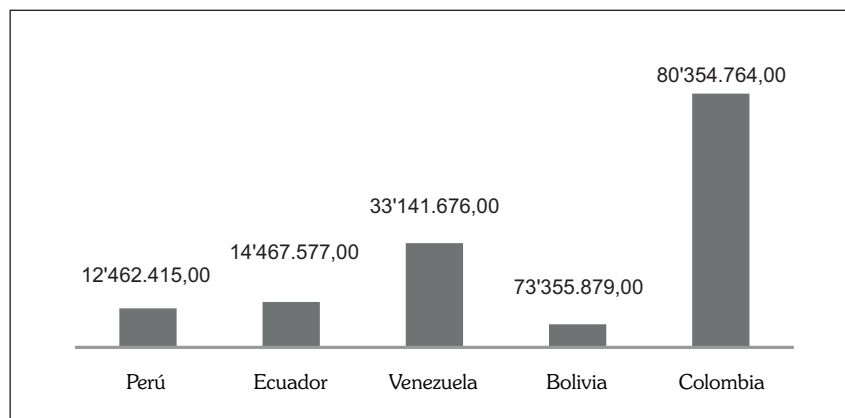
Como se puede apreciar en el mapa 2, hay tres grandes centros de acopio para los traficantes de armas en la región (en su orden de importancia): Panamá, Maracaibo (Venezuela) y Manaos (Brasil). Desde Panamá los traficantes han estado llevando fusiles de asalto a Colombia que provenían de los arsenales centroamericanos (con origen en el Oriente Medio y Europa Oriental), tanto por la ruta del Caribe como del Pacífico. Desde Maracaibo existe un tráfico de armas pequeñas y livianas hacia Colombia por la ruta de Maicao (La Guajira, Colombia) o directamente

por rutas en Venezuela hacia la frontera nororiental y oriental de Colombia (Norte de Santander, Arauca, Vichada, Guainía). Desde Brasil hay tráfico de pistolas y municiones hacia los departamentos selváticos colombianos Vaupés (Mitú), Amazonas (Leticia) y los Llanos Orientales; y desde Perú y Ecuador existe un tráfico de armas livianas, municiones y explosivos desde Iquitos (Perú) y las provincias de Sucumbíos y Esmeraldas (Ecuador) hacia los departamentos colombianos de Nariño y Putumayo (ver mapa 2).

3. TRATA Y TRÁFICO DE PERSONAS

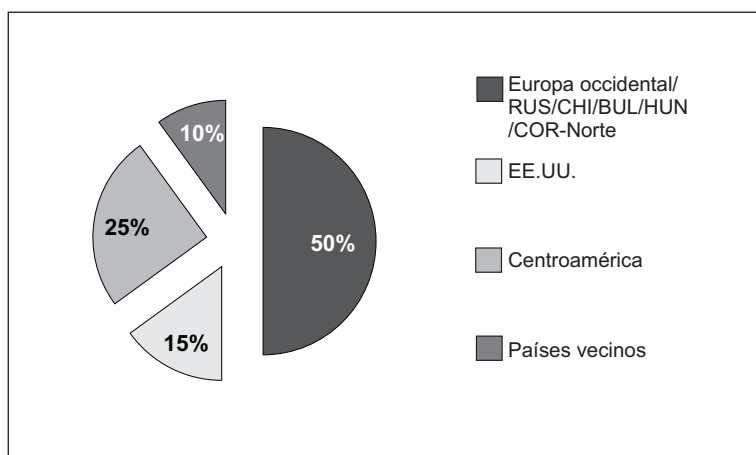
Como en el caso del tráfico de armas y municiones, la información y los estudios sobre el tráfico de personas en Colombia y la región andina requieren todavía de una profundización empírica. Entre las fuentes sobre este tema se encuentran trabajos hechos por Catholic Relief Service (CRS), International Organization for Migration, UNODC, US State Department y US Congressional Research Services.

GRAFICO 1: VOLUMEN TOTAL DE IMPORTACIONES DE ARMAS PEQUEÑAS Y LIVIANAS/PAÍS IMPORTADOR



Fuente: Comunidad Segura, 2007.

GRAFICO 2: PAÍSES/REGIONES DE PRODUCCIÓN DE ARMAS PEQUEÑAS Y LIVIANAS INCAUTADAS EN COLOMBIA, 2006-2007



Fuente: Comunidad Segura, 2007.

Sin embargo, no existen estudios sobre los grupos criminales involucrados en el tráfico de personas y sus relaciones con grupos de narcotraficantes y traficantes de armas. Es de suponerse que las rutas del narcotráfico y de las armas también están siendo utilizadas para el tráfico de personas, una actividad criminal cada vez más extendida en Colombia y la región andina.

La tabla 4 presenta información resumida sobre el país de origen/destino, la intensidad, las víctimas (mujeres, niños, hombres) y la intención del tráfico de personas.

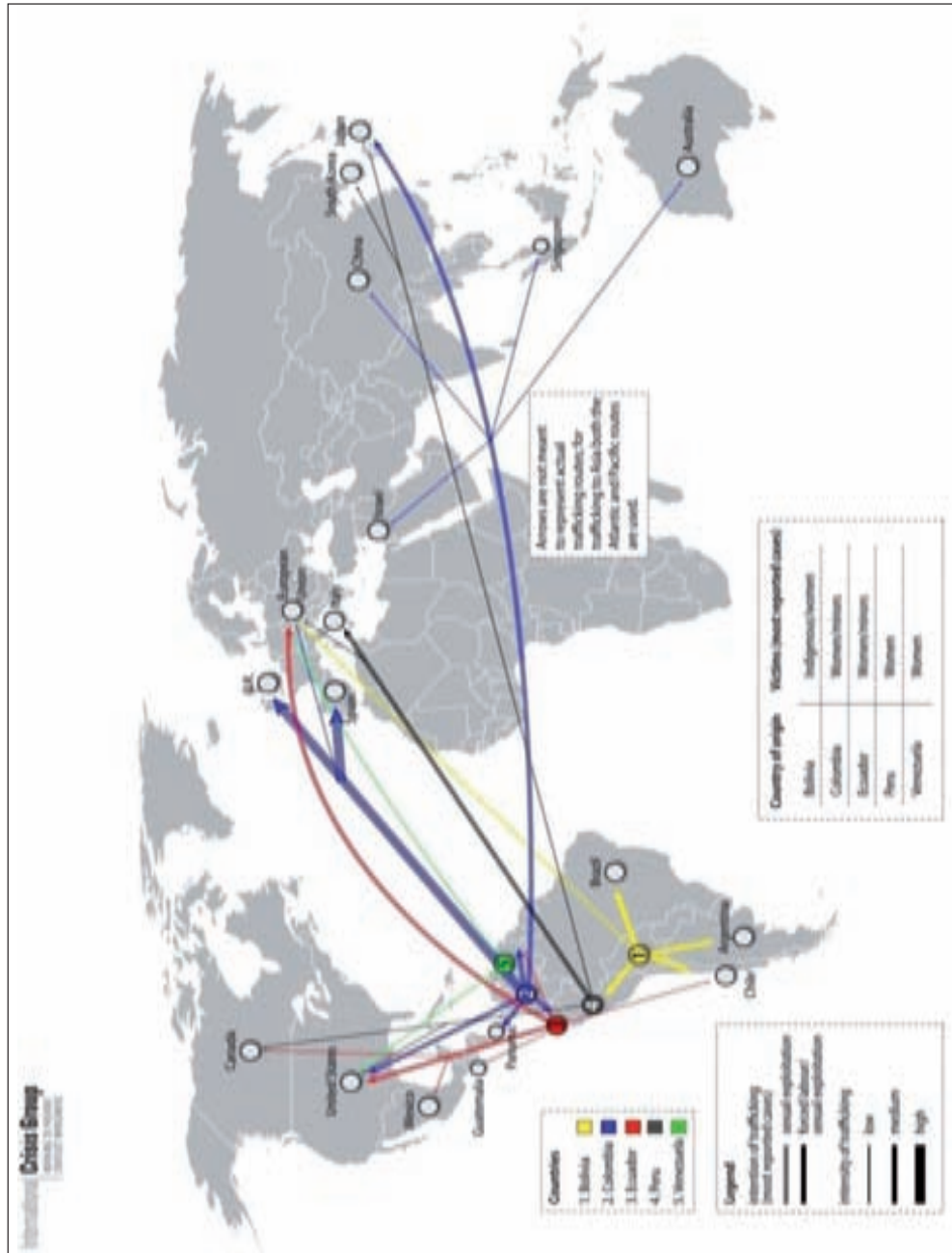
El mapa 3 demuestra gráficamente las mayores rutas del tráfico de personas y su intensidad desde

Colombia y la región andina hacia Estados Unidos, Europa, Asia.

CONCLUSIÓN FINAL

El denominador común del crimen organizado y transnacional en Colombia y en la región andina es que en los últimos cinco a diez años ha estado extendiéndose. Aunque existen, por lo menos en lo que concierne al narcotráfico, buenos estudios sobre las rutas y los diversos grupos involucrados en las actividades criminales, de manera general los países no han aprovechado mucho estos conocimientos para mejorar sus políticas antidrogas. Es decir, a pesar de que en los cinco países andinos, Estados Unidos y,

MAPA 3: TRAFICO DE PERSONAS DE COLOMBIA Y LA REGIÓN ANDINA HACIA ESTADOS UNIDOS, EUROPA, ASIA Y AUSTRALIA



Fuente: International Crisis Group, 2008. US State Department (2007): Trafficking in Persons Report (TIP) 2007 UNDOC (2006): Trafficking in Persons: Global Patterns / US Congressional Research Service The Library of Congress (2005): Trafficking in Persons in Latin America and the Caribbean.

TABLA 4: PAÍS DE ORIGEN/DESTINO, INTENSIDAD, VÍCTIMAS, INTENCIÓN DE TRATA

País de origen	País/Región de destino	Intensidad de la trata a países destinos	Víctimas (mayoría de casos reportados)	Intención de trata (mayoría de casos reportados)	Comentarios
Bolivia	UE, ARG, BRA, CHL, PER	Sin dato	Indígenas/ mujeres	Trabajo forzado/ explotación sexual	UNODC no provee datos para Bolivia. Información se basa en: US State Department 2007
Colombia	ESP, GBR	Alto	Mujeres/ menores	Explotación sexual	Según Congressional Research Services, existen estimativos de que en 45.000 -50.000 colombianos se encuentran en UE para fines de prostitución, posiblemente siendo víctimas de trata de personas.
	ECU, PAN, VEN, UE, EE.UU., JAP	Mediano			
	AUS, CHN, ISR, UE, SIN (Selección)	Bajo			
Ecuador	UE, EE.UU.	Mediano	Mujeres/ menores	Explotación sexual	
	UE, CHL, GUA, HON, MEX, CAN, VEN	Bajo			
Perú	ITA	Mediano	Mujeres	Explotación sexual	
	EEUU, UE, CAN, COR, JAP	Bajo			
Venezuela	UE, EEUU	Bajo	mujeres	Explotación sexual	

Fuente: US State Department, 2007, Trafficking in Persons Report. UNODC, 2006, Trafficking in Persons Global Patterns US Congressional Research Service, 2005, Trafficking in Persons in Latin America and the Caribbean.

en menor grado, la Unión Europea y algunos de sus estados miembros han invertido muchos recursos en el combate al narcotráfico, el desarrollo alternativo y el fortalecimiento institucional, la producción ilegal de cocaína no ha variado mucho desde principios de la década de 2000. A la vez, las rutas del narcotráfico se han multiplicado y los grupos de narcotraficantes han buscado adaptarse con bastante éxito a las estrategias de interdicción y aplicación coercitiva de la ley en los diferentes países de la región.

Los estudios disponibles sobre el tráfico de armas y de personas tienden a carecer de datos actualizados o, simplemente, ni son muy profundos ni son metodológicamente sofisticados. Entre los países de la región andina hay muchas diferencias respecto a la magnitud del tráfico de armas, siendo Colombia y Venezuela los dos países con mayor volumen de negocios.

Sobre la trata y el tráfico de personas, hoy por hoy, no existe mayor conocimiento respecto a los grupos involucrados. Dado que se supone que es una actividad ilegal en aumento y expansión que está usando las mismas rutas del narcotráfico y de las armas, es de gran importancia destinar más recursos a su análisis y mejor comprensión.

En resumen, se puede decir que es necesario reforzar la recolección de datos sobre los grupos involucrados en estas actividades criminales y sobre las rutas utilizadas para reformular las políticas existentes y lograr un mayor control de estas actividades criminales muy peligrosas y nocivas para las sociedades y estados latinoamericanos.

NOTAS

- 1 Véase los informes de International Crisis Group para información amplia y actualizada sobre fuentes especializadas y bibliografía: Guerra y drogas en Colombia, Bogotá/ Bruselas, 27 de enero de 2005; La droga en América Latina I: Perdiendo la lucha, Bogotá/ Bruselas, 14 de marzo de 2008; La droga en América Latina II: optimizar la política y reducir los daños, Bogotá/ Bruselas, 14 de marzo de 2008. Todos los informes son accesibles sin costo alguno en www.crisisgroup.org.
- 2 Las metodologías de monitoreo de cultivos ilícitos de UNODC y ONDCP se diferencian una de la otra y, por tanto, no debe sorprender que los resultados son marcadamente diferentes. Para una discusión de las diferencias metodológicas entre ambas entidades, véase International Crisis Group, *La droga en América Latina I*, op. cit.

MAPEO DEL CRIMEN ORGANIZADO DE BRASIL

PABLO DREYFUS¹

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es realizar un mapeo, con las fuentes secundarias disponibles, de los volúmenes de producción y comercio de bienes y servicios ilícitos producidos por las actividades de crimen organizado en Brasil. La primera parte de este reporte presenta un resumen de los datos disponibles sobre estas actividades ilícitas. La segunda parte resume datos sobre volúmenes de lavado de dinero y los métodos más usuales utilizados en Brasil. En la tercera parte se resumen los flujos transfronterizos y las principales rutas utilizadas en actividades de crimen organizado. Finalmente, se realiza una evaluación crítica de la calidad de las fuentes de los datos.

Para la realización de este reporte fueron analizados trabajos académicos, reportes generados por organizaciones de la sociedad civil, y datos oficiales presentados por organismos gubernamentales e internacionales. Debe destacarse la importancia de los reportes finales de varias Comisiones Parlamentarias de Investigación (CPI) que desde inicios de la presente década han sesionado en el Congreso Nacional con el fin de investigar actividades del crimen organizado, entre ellas, el tráfico de drogas, el tráfico de armas, el tráfico de fauna silvestre y madera y la piratería industrial. En Brasil las CPI tienen la función de investigar hechos relevantes para el interés general y para el orden constitucional, legal,

económico y social del país. Las CPI tienen poderes de investigación equiparables a los de autoridades judiciales, como por ejemplo, oír testigos, citar personas a declarar, requerir información y documentos a la administración pública y solicitar los servicios de autoridades policiales y judiciales.

Ingresos, ganancias y volúmenes de producción y comercio provenientes de actividades del crimen organizado en Brasil

1. TRÁFICO DE DROGAS

En términos del tráfico ilícito de drogas en América Latina, Brasil puede ser definido como un país de ciclo completo. Esto significa que el ciclo de producción, venta, consumo y venta de las drogas y del lavado del dinero generado por ese negocio ilícito se da, en gran medida, dentro del país. Además de ser un país de tránsito para la cocaína producida en Colombia, Perú y Bolivia, Brasil es un país de consumo (calificado por las Naciones Unidas como “consumidor medio” a nivel mundial) de marihuana, cocaína, pasta de coca y *crack*. La marihuana consumida en Brasil es producida, en parte, en los estados de Pernambuco y Bahía y también traficada desde la región de Amambay en Paraguay. Brasil también es un gran productor de los precursores y esenciales químicos que son necesarios para la pro-



Fuente: http://www.arquiperu.com/images/newslet03/brasil_mapa.jpg.

DATOS GENERALES RELEVANTES SOBRE BRASIL

REPÚBLICA FEDERATIVA DE 26 ESTADOS MÁS EL DISTRITO FEDERAL

En 2007, la población brasileña superó los 189 millones de habitantes.² El PIB en 2007, fue de \$1.836 billones de dólares.³ La población brasileña es la quinta más grande del mundo, y el PIB es noveno en el ranking. Sin embargo, en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), Brasil está en 70 en el ranking mundial.⁴

La población brasileña está muy concentrada en las zonas urbanas. Más del 80% vive en zonas oficialmente definidas como urbanas, mientras que el 36% vive en ciudades con un millón de habitantes o más.

En esta sociedad, 10% de la población rica recibe el 49,6% del total del ingreso nacional, mientras que el 10% más pobre de la población pobre recibe el 0,8% del ingreso nacional. Los expertos en prevención de la delincuencia en Brasil están de acuerdo en que la desigualdad y la exclusión social en lugar de la pobreza, son las principales causas de la participación de menores en actividades delictivas.

ducción de cocaína. Este último factor representa e incrementa la posibilidad de refinamiento de cocaína en territorio brasileño. Cuando la represión a la producción de drogas se incrementó en los años 80 en Perú, Bolivia y Colombia, los traficantes en esos tres países movieron parte de sus laboratorios de refinamiento hacia áreas próximas con la frontera con Brasil.⁵ En el caso de Colombia, la producción de coca y cocaína se desplazó hacia áreas controladas por las guerrillas (principalmente las FARC). A principios de la década del 90 existían indicios de que algunos grupos indígenas de la amazonia brasileña estaban siendo incentivados por traficantes extranjeros para incrementar la producción de *epadú*, una variante local de la coca, que contiene una proporción menor de alcaloide que las variantes andinas, y que es usada en ritos religiosos. También en el mismo período hubo noticias sobre la destrucción de laboratorios de refinamiento de cocaína en la selva amazónica brasileña.⁶ Aunque la producción de *epadú* y el refinamiento de cocaína en la amazonia brasileña todavía no han sido confirmadas como tendencia en los últimos diez años, existe el riesgo de que los traficantes bolivianos y peruanos y las Farc puedan desplazar sus operaciones allí debido a la particular vulnerabilidad de esta zona, que abarca aproximadamente 61% del territorio del país, limita con 9 países (Brasil, Venezuela, Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador, Surinam, Guyana y Francia –Guyana Francesa–) tiene poca densidad poblacional (principalmente en el norte y noreste del país) y cuenta con fronteras internacionales, ríos y caminos poco patrullados.⁷

La cocaína que entra a Brasil es almacenada en los alrededores de las áreas metropolitanas para su posterior distribución. La mayor parte de la cocaína es localmente transformada en crack, que es la droga preferida de la población de escasos recursos en las ciudades más importantes de Brasil (como São Paulo), esta tendencia no se detecta en Río de Janeiro.⁸ También existe un difundido consumo de pasta base de cocaína, que es mezclada con tabaco y fumada. A este último producto se lo conoce como *merla*. Existe también refinamiento local de pasta base, del cual se obtiene cocaína de menor calidad. (UNODC, 2005). La cocaína es vendida en unidades conocidas como *papelotes*, que generalmente contienen medio gramo de droga. El precio es determinado por la calidad del producto y por las condiciones y riesgo del mercado (por ejemplo, la presencia policial en el área), el precio varía también con el aumento de

la demanda durante la temporada alta de turismo o fechas especiales como el carnaval (UNODC, 2005).

La marihuana y la cocaína son transportadas hasta las ciudades grandes y de tamaño medio por organizaciones criminales locales (las más conocidas son el Comando Vermelho en Río de Janeiro y el Primeiro Comando da Capital (PCC), en São Paulo). Estas organizaciones también se encargan de la distribución y venta de la droga. En 2005 se estimaba que la entrega de drogas ilícitas a domicilio generaba oportunidades de empleo para aproximadamente 20.000 “*aviõesinhos*” (entregadores). Estos entregadores son, en su mayoría, niños y adolescentes de 10 a 16 años cuyo salario mensual varía entre 150 a 200 dólares (UNODC, 2005:2). También existe en Brasil un limitado tráfico y consumo de drogas sintéticas (éxtasis y metaanfetaminas) que son traídas de Europa en forma de “tráfico hormiga” por jóvenes de clase media y clase media alta. El consumo de estas drogas está asociado a la cultura de *rave parties*.⁹ También en la última década se ha detectado un pequeño tráfico de heroína desde Colombia hacia Estados Unidos y Europa, principalmente vía aérea. Las drogas son transportadas en el cuerpo o en el equipaje por “mulas” (UNODC, 2005:18-19).

Se estima que en Brasil el tráfico ilícito de drogas genera ganancias por 5 billones de dólares por año.¹⁰ Las organizaciones involucradas en el tráfico de drogas utilizan el moderno sistema financiero del país para lavar dinero. Sin embargo, métodos menos convencionales son utilizados, por ejemplo, la compra y venta de productos pirateados (principalmente cigarrillos y filmes, programas de computación y música en DVD y CD), y la explotación de empresas ilegales de transporte.

1.2 TRATA Y TRÁFICO DE PERSONAS, PROSTITUCIÓN Y EXPLOTACIÓN SEXUAL Y LABORAL

En Brasil, la actuación de redes internacionales de tráfico de personas es favorecida por el bajo costo operacional relacionado al transporte, la existencia de buenas redes de comunicación, de bancos, casas de cambio, puertos y aeropuertos, y por la facilidad de ingreso a varios países del mundo sin necesidad de visa consular. El tráfico de mujeres y menores para explotación sexual es favorecido por el fluido turismo hacia áreas de playas tropicales.¹¹ Según el Ministerio de Justicia, las zonas de mayor riesgo para el tráfico de mujeres y menores destinadas a

explotación sexual son los estados de Ceará, São Paulo y Río de Janeiro, que es donde están localizados los principales puntos de salida del país por vía aérea y el estado de Goiás. En este último caso la policía ha detectado redes de reclutamiento de mujeres en el interior de dicho estado debido a que los clientes en Europa se interesan especialmente por el biotipo de las mujeres de esa región (OIT, 2006:19). La llamada “Conexión Ibérica”, formada por varias organizaciones criminales (principalmente grupos criminales rusos), genera ganancias por 8 billones de dólares al año a través de sus prostíbulos en Portugal y España. La principal ruta de entrada de las mujeres brasileñas es Lisboa.¹² Las víctimas del tráfico para fines de explotación sexual son principalmente mujeres y adolescentes, afrodescendientes, de entre 15 a 25 años. Se trata de personas de clases populares, sin escolaridad completa que viven en barrios con poca infraestructura de saneamiento y transporte (OIT, 2006:25).

En Brasil también existen redes de tráfico interno de personas que tienen el objetivo de ofrecer mano de obra para el trabajo forzado (esclavo) en tareas agrícolas. La OIT estima que entre 25.000 a 40.000 brasileños sometidos a tareas de trabajo forzado (OIT, 2006:20). Brasil también recibe víctimas del tráfico de personas. Los trabajadores forzados vienen principalmente de otras naciones de América del Sur pero también de África (Nigeria) y Asia (China y Corea). La mayoría acaba sometida a condiciones de esclavitud en grandes ciudades (principalmente São Paulo) adonde son confinadas en talleres de costura con jornadas laborales de más de 15 horas y con la obligación de dormir en el lugar de trabajo. Según la Pastoral del Migrante, 10 por ciento de los inmigrantes bolivianos que van para São Paulo acaban trabajando en esas condiciones (OIT, 2006:20).

1.3 COMERCIO ILÍCITO DE ARMAS Y MUNICIONES

En el estado brasileño de Río de Janeiro (tasa de muertes por arma de fuego –muerte PAF– de 43,3 cada 100.000 habitantes en 2005), la policía estatal decomisó en situación ilegal 78.011 armas pequeñas entre 1998 y 2004, esto es, un promedio de 13.000 armas por año. La Policía Civil del Estado de São Paulo (tasa de muertes PAF de 16,3 cada 100.000 habitantes en 2005) informa entre 2003 y 2006 el decomiso de 43.266 armas pequeñas o un promedio de 10.816 armas decomisadas por año y la policía del Distrito Federal (Brasilia) (tasa de muertes PAF de 20,6 cada

100.000 habitantes en 2005) decomisó 8.725 armas pequeñas entre 2003 y 2006 o un promedio de 2.181 armas pequeñas por año.¹³

Estos datos palidecen en comparación con las 52.313 armas pequeñas decomisadas en promedio por año en todo el territorio nacional durante 2000 y 2004 por la Policía Nacional, la Dirección Administrativa de Seguridad (DAS) y las Fuerzas Armadas de Colombia, un país que tiene un conflicto armado interno y serios problemas de crimen organizado y violencia urbana. Sin embargo, los datos de las tres ciudades brasileñas parecen descomunales cuando son comparados con las 246 armas pequeñas decomisadas anualmente a nivel nacional por las fuerzas de seguridad del ordenado y pacífico Chile.¹⁴

Lo que muestra la real y preocupante dimensión del comercio ilícito de armas en Brasil, es que, por ejemplo, el número de armas pequeñas decomisado en operaciones de contrainsurgencia en todo el territorio nacional en 2003 por el Ejército y la Infantería de Marina de Colombia (6.919 armas), un país con conflicto armado, es sólo ligeramente superior a la cantidad estimada de armas que en el mismo año la policía de un solo estado brasileño (Río de Janeiro) decomisó en delitos relacionados con el tráfico de drogas (5.714 armas aplicando una proporción de 28% de armas decomisadas en delitos relacionados con la legislación de drogas ilegales).¹⁵

Brasil se encuentra en una disyuntiva con relación a la producción y comercio de armas pequeñas y munición. Por un lado, con exportaciones anuales de 127 millones de dólares americanos y una producción anual de 104 millones de dólares por año, Brasil es (después de Estados Unidos) el segundo productor y exportador de armas pequeñas y munición del continente americano. Las compañías Forjas Taurus (revólveres, pistolas y carabinas y subametralladoras policiales) y Companhia Brasileira de Cartuchos (CBC, munición para armas pequeñas y livianas, escopetas y rifles de caza) han consolidado nichos de mercado en Estados Unidos (el principal destino de exportaciones de armas pequeñas), América Latina y Europa. Al mismo tiempo, las armas pequeñas de tipo militar producidas por la empresa estatal Industria de Material Bélico de Brasil (IMBEL) han equipado a las fuerzas armadas de varios países latinoamericanos.¹⁶ Por otro lado, sin embargo, según datos del Ministerio de la Salud, en 2006, 34.648 personas murieron como consecuencia de heridas causadas por armas de fuego (en homicidios, sui-

cidios o accidentes).¹⁷ En términos absolutos, este número es mayor que otros países que también tienen serios problemas de violencia relacionada con el uso de armas de fuego, por ejemplo Colombia, Venezuela, El Salvador, Sudáfrica, El Salvador y Estados Unidos.¹⁸

El riesgo de morir por arma de fuego en Brasil es 2,6 más alto que en el resto del mundo y la gran mayoría de esas muertes (90 por ciento) son homicidios; 3,6 por ciento son suicidios; 5, 6 por ciento son muertes con intención desconocida y 0,8 por ciento son accidentes. En Brasil, el 64 por ciento de los homicidios son cometidos con armas de fuego. En 1982, la tasa de homicidios con armas de fuego era de 7,2 por 100.000 habitantes, y en 2002 esta tasa se había incrementando a 21,8 muertes por 100.000. Este incremento fue constante y regular durante todo ese período de veintiún años. El costo total de hospitalización debido a heridas por armas de fuego fue estimado en 2002 entre US\$36.129.756 y US\$38.926.899.¹⁹

La violencia con armas de fuego está relacionada con altos índices de criminalidad y estimulada por el tráfico de drogas, que a su vez tiene sus raíces en una situación de profunda desigualdad social en grandes y medianas zonas urbanas muy densamente pobladas. Esta violencia también está relacionada con el mal uso de armas de fuego por parte de propietarios legales. En la región Centro-Oeste del país, que está atravesando un período de expansión de la frontera agrícola, y que también está próxima a fronteras con países productores de drogas ilegales, la tasa de mortalidad por arma de fuego se incrementó en un 57 por ciento en los últimos 20 años. En el Sudeste del país, donde existen megalópolis (predominantemente las capitales de los estados y sus áreas metropolitanas) gravemente afectadas por problemas de tráfico de drogas, las tasas de muerte por arma de fuego crecieron en un 54,1 por ciento en el mismo período (Phebo, 2005:19). La violencia con armas de fuego en Brasil es un problema principalmente urbano. Las tasas más altas de muerte por arma de fuego se concentran en promedio en ciudades de más de 100.000 habitantes, que han sufrido un rápido y desorganizado proceso de urbanización y crecimiento.²⁰

Los números y los poseedores de las armas en Brasil explican en parte la violencia en el país. Según nuestra investigación nacional, la única realizada sobre el tema, estimamos que circulan en Brasil más de 17 mi-

llones de armas de fuego. De estas, 90% (15.257.808) están en manos civiles (el promedio internacional es de 59%, según el anuario *Small Arms Survey*), y apenas 10% (1.753.133) están en posesión del Estado (Fuerzas Armadas y fuerzas de seguridad pública). Las armas ilegales representan 50% (8.492.857) del total. De las armas ilegales, 54% pertenecen al mercado informal (4.635.058), es decir, armas no registradas en manos de los llamados “hombres de bien”, y 46% están en posesión de criminales (3.857.799).²¹

En el caso de Brasil, la realidad del comercio ilícito de armas es muy compleja y los métodos, tipos de arma y rutas utilizadas para abastecer el mercado criminal de armas son mucho más diversificados. En noviembre de 2006, después de un año y ocho meses de investigación, cerró sus trabajos y presentó su reporte final la Comisión Parlamentaria de Investigación (CPI) sobre Organizaciones Criminales del Tráfico de Armas, de la Cámara de Diputados del Congreso brasileño. Con poder para acceder a los datos del gobierno y de las fábricas, esta CPI, contó con el apoyo técnico de Viva Río para el análisis de datos estadísticos. La CPI tomó el testimonio de más de 100 militares, policías, especialistas y traficantes presos. Los trabajos de la CPI son continuados actualmente por una Subcomisión Permanente (SubCom) de la Comisión de Seguridad Pública y Combate al Crimen Organizado de la Cámara de Diputados, que fue creada en marzo de 2007 y es presidida por el diputado Raúl Jungmann (Partido Popular Socialista, PPS).

En el reporte final de la CPI consta el perfil (tipo, número de serie, calibre, fabricante y país de origen) de 139.066 armas decomisadas entre 1998 y 2004 en el estado de Río de Janeiro (78.011 armas), entre 2003 y 2006; en el estado de São Paulo (43.266 armas) y en Brasilia entre 1990 y 2006 (17.789). Fueron analizados estos tres casos porque eran los que contenían datos más completos referentes a los pedidos de información realizados por la CPI. Estos tres estados son también muy representativos porque tienen áreas metropolitanas con serios problemas de violencia armada urbana y crimen organizado.²²

El análisis reveló que la gran mayoría de las armas que la policía incauta al crimen son revólveres y pistolas de producción brasileña y calibres de uso permitido para civiles. En Río de Janeiro, 78% (predominan los revólveres y pistolas marcas Taurus y Rossi) de las armas son de producción brasileña y 22% de de producción extranjera. Entre las armas

extranjeras predominan las fabricadas en los siguientes países, por orden de relevancia: Estados Unidos (34%), España (11%), Argentina (10%), Bélgica (8%), Alemania (5%), seguidos de Italia, Austria y China. En São Paulo y el Distrito Federal los porcentajes de armas de producción brasileña son mayores, con 85% y 84% respectivamente. Las armas extranjeras son predominantemente de los países citados en el caso de Río de Janeiro, en el mismo orden.²³

Aunque este fenómeno requiere mayor investigación comparativa entre el crimen organizado en distintos estados brasileños, la mayor presencia de armas extranjeras en Río de Janeiro, podría explicarse por el hecho de que en la capital de este estado y su región metropolitana existen organizaciones de tráfico de drogas con fuerte presencia y control territorial en distintas áreas de la ciudad. Estas facciones criminales están en permanente competencia armada por el control de áreas estratégicas para la venta de drogas y, además, resisten por la fuerza la entrada de la policía, para lo cual precisan abastecerse de armas de alto poder de fuego. Entre las armas de origen extranjero incautadas en los últimos 15 años predominan las pistolas semiautomáticas de calibre de uso restringido y los fusiles de asalto (que no representan más del 4 por ciento de lo incautado por la policía en los últimos diez años, pero que, sin embargo, tienen un gran poder de fuego, lo cual aumenta su importancia cualitativa).²⁴

De norte a sur y de este a oeste de la geografía brasileña existe una diversa gama de usuarios de armas comercializadas ilegalmente, entre ellos se encuentran delincuentes comunes, asesinos profesionales (*matadores de aluguel*), grupos de exterminio, mineros y madereros ilegales (*garimpeiros y madeireiros*), bandas especializadas en robo a bancos y transporte de carga y valores, empresas ilegales de seguridad privada, grupos parapoliciales de vigilantes urbanos (*milicias*) y facciones del tráfico de drogas.²⁵ Son los traficantes de drogas y las bandas de asalto a bancos y transportes de valores los que demandan acceso a armas de alto poder de fuego como fusiles de asalto y pistolas de gran calibre. Estas armas son robadas o desviadas de fuerzas de seguridad del Estado o adquiridas a través del tráfico internacional. Esto principalmente debido a que las armas de uso restringido no pueden, según la legislación brasileña, ser vendidas en el comercio especializado.²⁶ Es decir, no pueden ser compradas ni robadas de armerías porque no están disponibles allí. Los grupos criminales dedicados a actividades criminales más sofisticadas también

cuentan con las conexiones y los recursos económicos suficientes para adquirir este tipo de armamento en mercados ilegales internacionales.²⁷ Esto no quiere decir que el crimen organizado use exclusivamente armamento extranjero de uso restringido. Por ejemplo, según un estudio realizado en 2005 por la Policía Civil del estado de Río de Janeiro, en una muestra de 15.390 armas decomisadas en situaciones de represión al tráfico de drogas, 38% por ciento eran armas extranjeras y de uso restringido; 25% eran armas de uso permitido y con registro legal previo (esto es, habían pertenecido antes de desviarse al crimen a un usuario legal que tenía su arma debidamente registrada) y 37% eran armas del llamado “mercado informal”, armas brasileñas, de bajo calibre, producidas hace más de 20 años y sin registro legal previo.²⁸ Sólo en la ciudad de Río de Janeiro, en 2005 se estimó que el comercio ilegal de armas generó alrededor de 88 millones de dólares.²⁹

Tanto los trabajos de CPI como de la SubCom, comprueban que en Brasil existen circuitos internos y externos de comercio de armas pequeñas y que los desvíos desde propietarios y desde el comercio legal hacia usuarios y mercados ilegales son, además del tráfico internacional ilícito, importantes fuentes de aprovisionamiento de armas para usuarios ilegales. Estas formas de comercio ilegal serán analizadas en mayor detalle en la parte 3 de este trabajo.

1.4 PRODUCCIÓN, CONTRABANDO Y VENTA DE BIENES COPIADOS O FALSIFICADOS (PIRATERÍA)

La cuestión de piratería de productos industriales en Brasil está directamente relacionada con un problema compartido, en diferentes escalas, por el resto de América Latina: el tamaño de la economía informal. Es bajo el amparo de un inmenso (y tolerado) sector informal que prospera el comercio de productos falsificados y contrabandeados. En Brasil, este problema se multiplica proporcionalmente al tamaño del país (el más grande de América Latina en población, economía y territorio) y de sus inmensos problemas de pobreza, corrupción y exclusión social. El problema no es sólo económico y jurídico, sino que también está relacionado a un factor cultural de aceptación del quiebre de la norma y de la evasión fiscal.

Según estimativos realizadas a mediados de esta década, en Brasil la economía informal representa cerca del 40% de la renta nacional bruta –índice

que supera en más del 20% la media de 133 países investigados por el Banco Mundial.³⁰

Es en este contexto en el que se inserta la producción, contrabando y venta productos industriales indebidamente copiados o falsificados. Problema que es particularmente grave en los sectores de *software* y producción cinematográfica, la industria de cigarrillos, la industria farmacéutica y la industria textil (principalmente del calzado deportivo). Según la CPI parlamentaria que investigó este tema en 2004, la piratería industrial se estructura a través de diversas organizaciones criminales que se comunican mutuamente y que están vinculadas a otras formas de crimen. Esta red se aprovecha de la banalización de los delitos de menor cuantía, de la omisión y tolerancia estatal, de brechas en la legislación y de la impunidad. Esta red se extiende por todo el territorio nacional y a través de las fronteras en conexión con grupos criminales, de origen chino, taiwanés y libanés, que operan principalmente en la región de la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay y que aprovechan la falta de fiscalización en el puertos brasileños (principalmente Paranaguá donde Paraguay tiene un puerto franco) para facilitar la entrada de productos falsificados y copiados.³¹ En términos socioeconómicos, Paraguay es uno de los países más pobres del hemisferio, altamente dependiente del sector agrícola (35 por ciento de su población trabaja en actividades agrícolas) y de las *regalías* pagos por los gobiernos de Brasil y Argentina por la generación de energía hidroeléctrica. El PIB del país fue en 2002 de apenas, 8.518,4 millones de dólares, y el PIB per cápita de sólo 992 dólares (2002). El 10 por ciento más pobre de los hogares más pobres recibe 1,7 del ingreso nacional, mientras el 10 por ciento más rico concentra 33,1 por ciento del ingreso; 52 por ciento de los hogares está por debajo de la línea de pobreza.³² El tamaño de la economía subterránea, por otra parte, es descomunal, 68 por ciento de la economía es informal³³ y, según la policía paraguaya, 70% de los automóviles que circulan por el país fueron robados en países limítrofes.³⁴ Se estima también que sólo en Ciudad del Este, el lavado de dinero genera un movimiento anual de 3 billones de dólares.³⁵ Paraguay tiene una larga tradición como país “bisagra” para el comercio de productos que se encuentran fuertemente controlados en países limítrofes (en especial y particularmente Argentina y Brasil) o de productos extranjeros que se encuentran sometidos a una alta tasa impositiva interna. En cierto sentido, Paraguay funciona, principalmente

desde la década del 70, como una plataforma para la triangulación y re-exportación de productos manufacturados en Brasil.

Veamos la problemática de la piratería de productos industrializados por sector:

Audiovisual/software: Se estima que en Brasil 53% de los CD musicales y de *software* en circulación son pirateados y que 9,5% del total mundial de la piratería musical ocurre en Brasil (McKinsey, 2004:18).

Industria textil: Un estudio realizado en 2004 estimaba que la falsificación de prendas de vestir genera una ganancia de cerca de 3 billones de Reales o 1 billón de dólares al cambio de entonces. Esto representaba en la época 8% de la facturación de ese sector industrial (McKinsey, 2004:20).

Cigarrillos: Un estudio sobre la piratería en Brasil estimó en 2004 que del total de 151 billones de cigarrillos comercializados por año, más de un tercio corresponde a ventas ilegales. Esto debido principalmente al contrabando de más de 35 billones de cigarrillos provenientes de fábricas paraguayas, uruguayas y chinas. Cerca del 22% de la facturación del mercado correspondería a una “competencia desleal” para un producto que tiene una altísima carga impositiva (McKinsey, 2004:21).

Falsificación de productos farmacéuticos: Si bien no existen fuentes que estimen el valor total generado por la producción de medicamentos falsificados, todo parece indicar que un problema que llegó a ser gravísimo, no sólo por la evasión fiscal sino también por las consecuencias negativas para la salud pública en la década pasada, está siendo controlado por una agencia gubernamental creada especialmente para la fiscalización sanitaria a nivel nacional. Según la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA), creada en 1999, el número de sospechas confirmadas de medicinas falsificadas ha caído en los últimos seis años. Del total de medicamentos detectados como falsos entre 1997 y 2005 (182 medicinas), 172 fueron identificados entre 1997 y 1998 y diez entre 1999 y 2005, de los cuales sólo uno en 2005.³⁶

1.5 TRÁFICO DE FAUNA SILVESTRE Y EXPLOTACIÓN ILEGAL Y TRÁFICO DE MADERA

a. FAUNA SILVESTRE

Con sus extensas fronteras y sus inmensos territorios selváticos, Brasil es un campo abierto para el tráfi-

co de especies exóticas de animales. Según la CPI que investigó el tema en 2003, existen tres tipos de tráfico de animales silvestres en Brasil: El primero está relacionado con la captura de animales para coleccionadores privados y para zoológicos, que dan prioridad a las especies en extinción. Por ejemplo, en el mercado internacional una arara-azul-delear (papagayo) se cotiza en hasta 60 mil dólares y un mico león dorado en 20 mil dólares.³⁷ El segundo tipo de tráfico está relacionado con animales capturados para fines de investigación científica (biopiratería), e involucra a animales que producen sustancias químicas útiles para investigación farmacéutica. Una serpiente jararaca-ilhoa está cotizada en mercados clandestinos en 20 mil dólares y ciertas especies de escarabajos en 8 mil dólares cada uno, un gramo de veneno extraído de una araña marrón sería vendido por más de 24 mil dólares (Câmara dos Deputados, 2003). El tercer tipo de tráfico está relacionado con la captura y comercio de animales para su venta en *pet shops*. Este tráfico abarca un número mucho mayor de especies más abundantes (Câmara dos Deputados, 2003).

De acuerdo a las informaciones sobre el número de animales incautados en operaciones de policía y a su precio unitario estimado en el mercado ilegal, se estima que en Brasil el tráfico de fauna silvestre llegó a generar, en la primera mitad de la década, 900 millones de dólares anualmente.³⁸

b. TRÁFICO DE MADERA

Según la CPI que investigó la explotación maderera ilegal de especies raras en el Amazonas, existirían al momento de la investigación (2003), cerca de 2.500 empresas entre aserraderos, laminadoras y fábricas. Estas empresas eran responsables de la generación de 600 mil empleos directos e indirectos y estaban distribuidas en cerca de 72 polos de procesamiento de madera. La industria maderera en el Amazonas genera un movimiento de 2 billones de dólares anuales y 75% de la producción está concentrada en los estados de Pará, Mato Grosso y Rondônia. Las exportaciones de madera se destinan principalmente a Estados Unidos (31%), Francia (18%), España (7%), Holanda (6%), Portugal (5%) y Japón y Gran Bretaña (alrededor de 3%).³⁹

Según la CPI, sin embargo, 47% de la madera es explotada por agentes no autorizados por el gobierno. Esto es, 47% de este comercio es realizado por canales clandestinos.⁴⁰

2. LAVADO DE DINERO

Se estima que el volumen del lavado de dinero proveniente de actividades ilícitas (a las nombradas arriba deberíamos sumar la corrupción) en Brasil ronda de 10 a 15 billones de reales anuales (de 5 a 8 billones de dólares) lo que equivale a 0,39% y 0,59% del PIB de Brasil, respectivamente.⁴¹ Según investigaciones del Congreso brasileño, las formas más comunes para proceder al lavado de dinero son:⁴²

- La apertura de cuentas bancarias a nombre de empresas o personas de fachada, conocidas en Brasil por como “naranjas”.
- La quiebra fraudulenta de empresas, transferencia de dinero en supuestas deudas o liquidaciones de bienes.
- La apertura de cuentas mediante usurpación de identidad de personas con “ficha limpia”.
- La compra de inmuebles a través de testaferros.
- Las operaciones a través de casas de cambio y agencias de viaje como forma de justificar y disfrazar grandes movimientos de divisas.

Algunos autores señalan a la lotería clandestina (jogo do bicho), considerada en Brasil como una contravención (delito menor) y culturalmente (y hasta políticamente) aceptada, como una fachada para el lavado de dinero proveniente del tráfico de drogas, principalmente en los estados de Río de Janeiro y Espírito Santo.⁴³ Sin embargo, no hay evidencias concretas o documentadas de esa relación.⁴⁴

3. FLUJOS TRANSFRONTERIZOS DE PRODUCTOS Y SERVICIOS ILÍCITOS

3.1 TRÁFICO DE DROGAS

Según informaciones provistas por UNODC, antes de llegar a manos de los consumidores en las ciudades brasileñas, el precio de la droga aumenta en proporciones geométricas. Por ejemplo, un gramo de cocaína, que cuesta 1,5 dólares en los países productores, es comprado en 4 o 5 dólares por los consumidores en las favelas de São Paulo y Río de Janeiro. La entrega de drogas a domicilio para clientes ricos, “*drug delivery*”, es un negocio muy lucrativo. Por ejemplo en Río de Janeiro ese servicio cuesta 20 dólares por gramo de cocaína (UNODC, 2005:16-21).

En cuanto a la marihuana, en el estado de Pernambuco, un productor puede ganar en promedio hasta 150 dólares por mes y el precio de un kilogramo de la hierba le es comprado por un valor inferior a 30 dólares. Sin embargo, en las calles de las ciudades del sudeste de Brasil ese kilo de marihuana puede ser vendido por 220 dólares (UNODC, 2005:16-21).

Según la CPI del narcotráfico, cerca de 60% de la cocaína que abastece el mercado brasileño transita por territorio paraguayo y 80% de la marihuana consumida en Brasil es producida en ese país vecino.⁴⁵

RUTAS DE TRÁFICO

La marihuana entra a Brasil por vía terrestre y aérea por las fronteras de los estados de Mato Grosso do Sul y de Paraná. Principalmente por las ciudades transfronterizas de Ciudad del Este-Foz de Iguaçu; Saltos del Guayrá/Guayra; Pedro Juan Caballero/Ponta Porã o Forte Olimpo/Porto Murtinho. Posteriormente es transportada (generalmente por tierra) para los mercados consumidores, situados en los estados de Río de Janeiro, São Paulo, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina, Río Grande do Sul, Goiás y la capital federal, Brasília (UNODC, 2005:16-21).

La cocaína para consumo en Brasil, generalmente viene de Bolivia, Colombia y Perú. La cocaína que entra a Brasil para satisfacer la demanda interna, ge-

neralmente viene de Bolivia, de Colombia y del Perú. Esta droga llega por vía terrestre, fluvial y aérea a través de Paraguay siguiendo las mismas rutas de la marihuana. Desde Bolivia, la droga entra por las localidades transfronterizas de Puerto Suárez-Corumbá; San Matías-Cáceres, San Joaquín-Custo Marques; Guayarrá Mirim-Guajarámerim; Cobijas-Basileia. Desde Perú por las localidades transfronterizas de Anapari/Assis Brasil; Cruzeiro do Sul, Iquitos/Estirão do Equador, Atalaia do Norte e Benjamin Constant. Desde Colombia por el eje transfronterizo de Leticia/Tabatinga y por los ríos Amazonas/Solimões, Putumayo/Iça, Caquetá/Japurá, Vaupés/Vaupesé Içana/Içana, Guainía/Negro. La cocaína traficada a través de Brasil para ser enviada a Europa viene principalmente de las regiones sur y sureste de Colombia. La droga es enviada principalmente vía marítima en grandes cargamentos o con *mulas*, generalmente de Nigeria o Brasil por vía aérea en cargamentos menores (UNODC, 2005:18-19).

Como indican las estadísticas abajo expuestas, las incautaciones de cocaína por la Policía Federal, institución encargada, entre otras funciones, de la represión de delitos federales e interestadales, se concentran en las regiones norte (frontera con Colombia, Venezuela, las Guayanas y Perú) y la región centro-oeste, esto es, la frontera con Bolivia y norte de Paraguay.

TABLA 1. INCAUTACIÓN DE DROGAS EFECTUADA POR LA POLICÍA FEDERAL BRASILEÑA EN 2004-2007

Descripción	2004	2005	2006	2007
Cocaína (Kg)	7.199,4	15.656,8	13.387,5	16.510,8
Crack (Kg)	100,4	125,8	162,3	578,6
Hachís (Kg)	66,1	94,0	162,3	160,2
L.S.D (Un)	715,0	927,0	101,2	3,2
Lança-Perfume (Fr)	70.469,0	51.154,0	7.928,0	360,0
Extasis (Kg)	81.951,0	52.144,0	19.094,0	211,1
Marihuana (Kg)	153.875,5	151.044,0	161.303,0	196.830,5
Merla (Kg)	20,0	131,0	0,7	5,3
Pasta base (Kg)	573,1	302,4	331,1	1.249,0
Plantas de marihuana (Un)	552,3	1'544.680,0	1'066.090,0	591,2
Psicotrópicos (Un)	1,3	20.597,0	754,0	0,0
Semillas de marihuana (Kg)	297,7	324,0	19,3	65,2
Heroína (Kg)	50,1	13,4	88,4	10,1

Fuente: Policía Federal, Brasil, Reporte de Actividades 2007.

TABLA 2. INCAUTACIÓN DE DROGAS POR REGIÓN DE BRASIL EN 2007.

Región	Cocaína (gr)	Maconha (gr)	Plantas de marihuana (unidad)
Norte	5.938,05	228,75	186
Nordeste	1.934,40	11.038,60	404
Centro-oeste	4.135,30	70.236,18	0
Sudeste	2.695,39	56.605,57	36
Sur	1.755,34	58.721,33	0
Total	16.458,48	196.830,43	626

Fuente: Policía Federal, Brasil, Reporte de Actividades 2007.

3.2 TRÁFICO DE PERSONAS

Se estima que 32,3% de los reclutadores de víctimas de tráfico de personas para explotación sexual son extranjeros, principalmente de España, Holanda, Venezuela, Paraguay, Alemania, Francia, Italia, Portugal, China, Israel, Bélgica, Rusia, Polonia, Estados Unidos y Suiza (OIT, 2006:24). Fueron identificadas 241 rutas de tráfico de personas para fines de explotación sexual, de las cuales 131 son internacionales y 110 son domésticas. Estas rutas son dinámicas y pueden cambiar a lo largo del tiempo según la dinámica de la represión policial.

Los puntos de reclutamiento están estratégicamente localizados en municipios cercanos a rutas interestatales, puertos y aeropuertos (oficiales o clandestinos), como por ejemplo Bacabal (Maranhão); Belém (Pará); Boa Vista (Rorâima); Uberlândia (Minas Gerais); Garanhuns (Pernambuco); Petrolina (Pernambuco); Río de Janeiro, São Paulo y Foz Iguazú. Las rutas generalmente salen del interior de los estados en dirección a grandes centros urbanos o para regiones cercanas a fronteras internacionales. En Europa, el destino principal es España (como centro de distribución para el resto del continente), sin embargo, existen rutas para países limítrofes sobre todo Guyana Francesa y Surinam y existen rutas secundarias para Asia (OIT, 2006:45).

3.3 TRÁFICO DE ARMAS Y MUNICIONES

Los circuitos internos de tráfico de armas y municiones están caracterizados por *desvíos privados e institucionales*. Esto es, armas pequeñas que por causa de robos, hurtos, pérdidas o ventas ilegales son desviadas desde propietarios privados (domicilios privados, empresas de seguridad privada, armerías).

El diputado Raúl Jungmann solicitó a los fabricantes de armas Forjas Taurus S/A, Amadeo Rossi, Companhia Brasileira de Cartuchos (CBC) e Industria de Material Bélico do Brasil (IMBEL), el rastreo de 34.448 armas brasileñas incautadas por la policía en situación ilegal en el estado de Río de Janeiro, en el período de 1998-2003, de las cuales se efectuó el rastreo de 10.549. El presidente de la CPI, diputado Moroni Torgan, hizo la misma solicitud a la Policía Federal, que logró rastrear 8.422 de estas armas. La pregunta realizada por la CPI fue: ¿quién fue el primer comprador de esta arma?

Según las respuestas de los fabricantes nacionales de armas, 68% de las armas rastreadas había sido vendido en el mercado civil doméstico, esto es, a armerías. Según las respuestas de la Policía Federal, 74% de las armas fue comprado en las armerías por individuos y 25% por empresas de seguridad privada. Las fábricas también respondieron que 18% de las armas había sido vendida a instituciones del Estado, principalmente a la Policía Militar del estado de Río de Janeiro y, en menor proporción, al Ejército brasileño. En este caso, se trata de armas desviadas de instituciones del Estado, pero también armas (principalmente pistolas y revólveres) que habían sido compradas directamente de la fábrica por funcionarios policiales y militares para uso privado. 14% de las armas rastreadas había sido exportada, principalmente a Paraguay y, en menor proporción, a Argentina, Estados Unidos y Uruguay. Luego, esas armas volvieron en forma ilegal a Brasil.⁴⁶

Los circuitos externos conforman lo que es denominado "tráfico ilícito de armas pequeñas" y están conformados principalmente por las siguientes prácticas ilegales:

Desvíos provocados por la triangulación y “el efecto boomerang”: Este fenómeno se refiere a la exportación de armas efectuada legalmente hacia países vecinos o hacia países en otras regiones del mundo y que luego son desviadas ilegalmente hacia usuarios criminales en Brasil. Estos desvíos ocurren por diversos motivos. Una causa muy frecuente es la mala fiscalización de la venta doméstica de armas, que permite que sean compradas por naturales o extranjeros y después sean contrabandeadas a Brasil a través de fronteras pobremente controladas. Este fenómeno se agrava cuando existen leyes que no regulan eficientemente la venta doméstica o que explícitamente permiten, sin mayores trámites, la compra de armas por ciudadanos extranjeros. Este era el caso, por ejemplo de Paraguay, donde hasta 2002 la legislación permitía que ciudadanos extranjeros compraran armas pequeñas mediante la simple presentación de una copia de la cédula de identidad. Esto promovió en la década del 90 la importación masiva de armas por Paraguay y la compra de armas en armerías de ciudades transfronterizas por parte de ciudadanos brasileños.⁴⁷ Este fenómeno no es exclusivo de Paraguay, investigaciones de la SubCom han comprobado que las frágiles leyes de venta doméstica de armas en algunos estados de Estados Unidos son una vulnerabilidad explotada por traficantes de armas para comprarlas, por ejemplo en el Estado de Florida, y luego son ilegalmente enviadas hacia Río de Janeiro.⁴⁸

Esta triangulación puede darse también por casos de desvío de armas pertenecientes a las fuerzas armadas y policiales de países vecinos y por el robo o venta ilegal de armas legalmente importadas por empresas e individuos de otros países. El efecto *boomerang* se refiere al fenómeno de armas brasileñas que son legalmente exportadas y que luego vuelven ilegalmente a Brasil a través de los canales mencionados arriba (Dreyfus y Bandeira, 2006).

- *Desvíos institucionales y privados de armas producidas y vendidas en países limítrofes y de la región*: Esta práctica ilegal se refiere al tráfico internacional de armas producidas en países de la región (Argentina, Venezuela, Chile y Colombia son países sudamericanos que producen armas pequeñas y munición) y que son desviadas de instituciones estatales o entidades privadas a través del robo, el hurto, los extravíos o la venta ilegal.⁴⁹
- *Redes transnacionales de tráfico ilícito*: Se refiere al tráfico ilícito de armas compradas ilegalmente

en otras regiones del mundo como Asia, Medio Oriente, Europa Oriental, y América del Norte y luego transportadas ilícitamente con documentación falsa directamente hacia Brasil o hacia países limítrofes con controles aduaneros y policiales frágiles (como es el caso de Paraguay. Según la Policía Federal brasileña las armas y municiones son traficadas ilegalmente desde el exterior en pequeñas cantidades y desarmadas (en el caso de las armas), mediante una modalidad conocida como “cuentagotas” o tráfico hormiga. En varios viajes se introducen a Brasil pequeñas cantidades de armas. La Policía Federal, que tiene la función de control fronterizo y represión de delitos de jurisdicción federal no ha detectado grandes cargamentos de armas en sus operaciones.⁵⁰

Las principales rutas internacionales de armas a Brasil, identificadas en el reporte final de la CPI son: ⁵¹

- Armas que provienen de EE.UU., pasando por Panamá y Brasil, y son cambiadas por drogas en Colombia.
- Armas que vienen de EE.UU., pasando por México y Paraguay, con destino a Brasil.
- Armas que provienen de EE.UU., pasando por México e ingresan en el aeropuerto de Galeão y puertos de Río de Janeiro, Sepetiba y Santos.
- Armas europeas que son embarcadas en el puerto de Róterdam, Holanda, y siguen por mar hasta Surinam (que, como ex colonia holandesa mantiene libre comercio con ese país), y entran a Brasil por el aire, penetrando por el nordeste, y por tierra, por la región amazónica, a través de Pará y Amapá, con destino a Colombia (La relación de intercambio se hace con oro de los buscadores de oro de Brasil, armas provenientes de Surinam, y drogas de Colombia. El tráfico entre Brasil y Surinam ocurre también con helicópteros que transportan buscadores de oro brasileños para ese país y vuelven).
- Armas provienen de China, entran en Brasil por el puerto de Paranaguá, en Paraná, por medio del puerto de Montevideo, y siguen para Paraguay y Colombia.

Estas rutas están representadas en el mapa 2:

3.4 PIRATERÍA DE PRODUCTOS INDUSTRIALIZADOS

TABLA 3. INCAUTACIONES ADUANERAS Y DEL SERVICIO IMPOSITIVO
(RECEITA FEDERAL) SEGÚN REGIÓN FISCAL (RF) Y SEGÚN PRODUCTOS
(Valores en dólares)

Região	BRL	USD
1ª RF	31.835.009,94	14.670.511,49
2ª RF	7.626.528,33	3.514.529,18
3ª RF	14.111.515,57	6.503.002,57
4ª RF	3.494.972,02	1.610.586,18
5ª RF	1.925.340,08	887.253,49
6ª RF	15.843.713,88	7.301.250,64
7ª RF	164.135.086,34	75.638.288,64
8ª RF	108.252.772,63	49.886.070,34
9ª RF	215.752.441,56	99.425.088,28
10ª RF	39.827.931,91	18.353.885,67
Total	602.805.312,26	277.790.466,48

Nota: tasa de cambio medio anual 2,17 BRL/ USD en 2006.

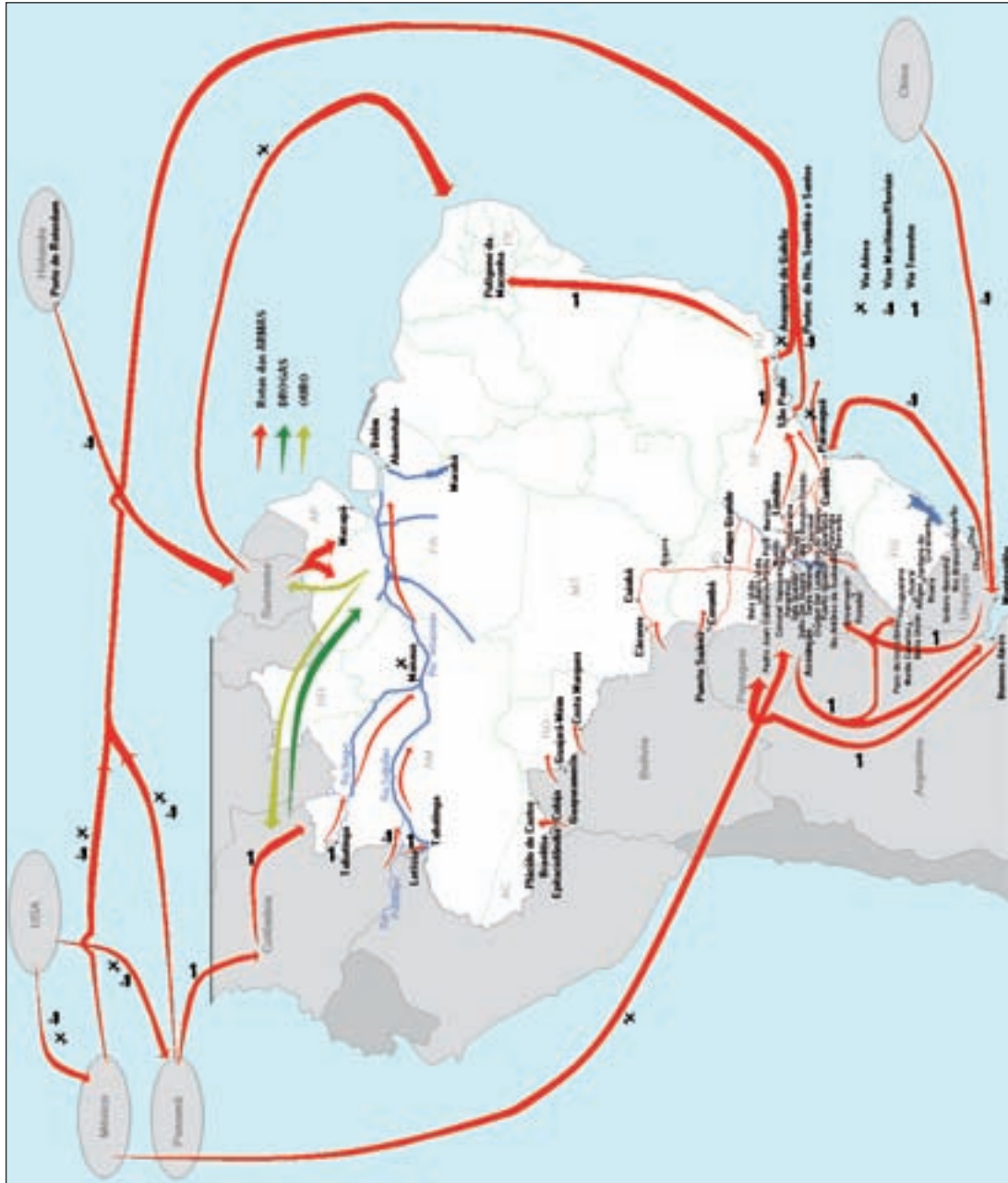
Fuente: www.oanda.com

TABLA 4. INCAUTACIONES ADUANERAS Y DEL SERVICIO IMPOSITIVO
(RECEITA FEDERAL) SEGÚN REGIÓN FISCAL

Descrição		Quantidade	Unidade de medida	Valor (R\$)
Armas		594	Unidad	8.590,94
Munición		18.140	Unidad	4.274,77
Bebidas	Alcohólicas	885.918	Botella	3'134.645,67
	Otras	125.643	Botella	219.884,05
Juguetes		3'855.768	Unidad	18'928.590,41
		498.612	Kg	7'268.574,02
Zapatos deportivos		102.763	Par	10'876.103,75
Cigarrillos y tabacos		84'921.329	Paquete	51'652.754,65
Electrodomésticos		1'661.374	Unidad	44'992.004,83
Insecticidas, fungicidas, herbicidas, desinfectantes.		80.078	Unidad	768.515,09
		32.959	Kg	764.225,82
Informática		1'025.372	Unidad	56'028.504,00
Máquinas de juegos de azar		1.817	Máquinas	1'671.395,94
Medicamentos		3'576.639	Unidad	3'187.982,27
		20.062	Kg	161.621,58
CD, DVD	Gravadas	3'022.645	Unidad	5'000.473,47
	Não-Gravadas		Unidad	24'782.653,16
Anteojos de sol			Unidad	8'077.906,62
Relojes			Unidad	8'730.888,46
Vehículos			Vehículo	49'577.414,73
Otras mercaderías				306'968.308,03
Total				602'805.312,26

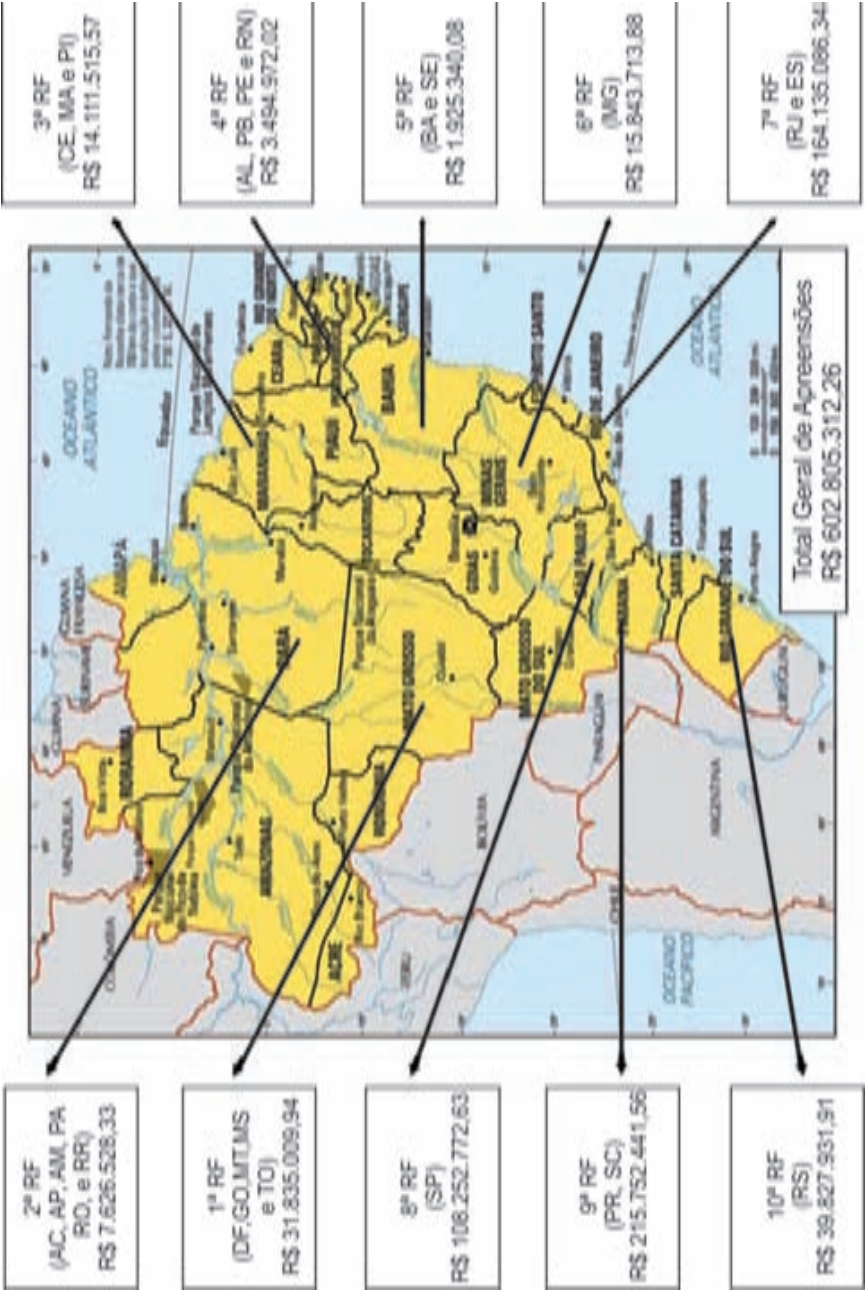
Fuente: Ministerio da Justiça, Conselho Nacional de Combate à Pirataria, III Reporte de Actividades, 2006.

MAPA 2. PRINCIPALES RUTAS DE TRÁFICO INTERNACIONAL DE ARMAS DE FUEGO IDENTIFICADAS POR LA CPI DEL TRÁFICO DE ARMAS



Fuente: CPI del Tráfico de Armas, p. 398.

MAPA 2. PRINCIPALES RUTAS DE TRÁFICO INTERNACIONAL DE ARMAS DE FUEGO IDENTIFICADAS POR LA CPI DEL TRÁFICO DE ARMAS.



Fuente: Ministerio da Justiça, Conselho Nacional de Combate à Pirataria, III Reporte de Actividades, 2006.

3.5 TRÁFICO DE ANIMALES SILVESTRES Y MADERA

Los mapas abajo, fueron elaboradas por la organización no gubernamental Rede Nacional de Controle ao Tráfico de Animais Silvestres (Renctas), que fue una de las principales organizaciones de la sociedad civil que colaboró con informaciones con la CPI del tráfico de fauna y flora silvestre.⁵² Estos mapas muestran las principales rutas de tráfico de fauna silvestre en Brasil (ver mapas 3, 4, 5, 6, 7 y 8).

PRINCIPALES ÁREAS DE EXTRACCIÓN ILEGAL DE MADERA EN LA AMAZONIA SEGÚN LA CPI DEL TRÁFICO DE FAUNA Y FLORA SILVESTRE⁵³

- Pará: Rurópolis, Itaituba, Trairão, Moraes de Almeida, Novo Progresso, Altamira, Tailândia, Moju, Baião, Castelo dos Sonhos, Goianésia do Pará, Serra do Cachimbo, Breu Branco, Tucuruí, Repartimento, Jacundá, Marabá, Anapu, Xingua, Redenção, Santana do Araguaia, Conceição do Araguaia, Uruará, Tucumã, São Félix do Xingu, Ourilândia do Norte, Paragominas, Nova Esperança do Piriá y tierras indígenas Apyterewa, Arara, Kararaô, Koatinemo, Kubenkrankrê, Kubenkrokrê, Krokaymoro, Araweté, Katete Xikrin, Bakajá, Aukre e Krikretun;
- Mato Grosso: Aripuanã, Juína, Juara, Brasinorte, Sinop, Colniza, Alta Floresta, Guarantã do Norte, Cotriguaçu y tierras indígenas dos Cinta-Larga, em la Serra Morena, y Roosevelt;
- Rondônia: Espigão do Oeste, Ariquemes, Jiparana, Cacoal, Rolim de Moura, Jaci Paraná, Guajará-Mirim, Vilhena, Pimenta Bueno, Extrema y Flonas de Jamari, Montenegro, Buritis y Bom Futuro;
- Amazonas: Manicoré, Itacoatiara, Novo Airão, Castanho, Fonte Boa, Borba, Humaitá, Parintins, Avarães, río Madeira, Mairã, Apuí y Tefé;
- Tocantins: Araguaçu, Sandolândia e Araguaatins;
- Maranhão: Buriticupu, Açailândia, Balsas y Alto-Parnaíba.

PRINCIPALES RUTAS DE TRÁFICO DE MADERA SEGÚN LA CPI:⁵⁴

- Portos de Barcarena, Santarém, Belém, Altamira, Breves, Paranaguá e Itajaí;
- Novo Progresso (PA), pasando por la Serra do Cachimbo (PA) y yendo por la ruta BR-163 para

el cruce Lagarto (próximo a Cuiabá), Cuiabá, de donde sigue para el sur/sudeste del país;

- São Félix do Xingu (PA), para Redenção (PA), Conceição do Araguaia (PA), Guaraí (TO) y, vía BR-153, para Alvorada (TO) y Araguaçu (TO), siguiendo para São Miguel do Araguaia (GO) y, vía GO-164, para la región Goiânia/Brasília y sur/sudeste del País;
- Extrema (RO) a Porto Velho vía BR-319 y siguiendo , por la BR-364, para Vilhena (RO), pela BR-174 para Cuiabá y, después , para el sur sudeste del País;
- Aripuanã (MT), para Colniza (MT), Cotriguaçu (MT), yendo para Alta Floresta (MT), Colider (MT), Sinop (MT), cruce Lagarto, Cuiabá y sur/sudeste del País (puerto de Paranaguá);
- Manicoré, para Itacoatiara e Manaus, por vía fluvial;
- Juína (MT), Brasnorte (MT), Tangará da Serra (MT), cruce Lagarto, Cuiabá y sur/sudesdte del País;
- Marabá (PA), pasando por Araguaatins (TO), Axixá (TO), Imperatriz (MA) y, por la BR-010, para Araguaína (TO), siguiendo para Goiânia y sur/sudeste del País;
- Marabá (PA), Dom Elizeu (PA) y por la BR-010 para Castanhal (PA) y Belém;
- Aripuanã (MT) a Espigão do Oeste (MT), Vilhena (RO) vía BR-174 para el cruce Lagarto, Cuiabá y después para el sur/sudesdte del País;
- Sandolândia (TO), Araguaçu (TO), São Miguel do Araguaia (GO), vía GO-164 para Goiânia y, después para el sur/sudeste del País;
- Buriticupu (MA) vía BR-222 para Açailândia (MA), vía BR-010 para Imperatriz (MA) y Araguaína (TO), vía BR-153 para Goiânia y , después, sur/sudeste del País;
- Alto Parnaíba (MA) a Balsas (MA), vía BR-230 para Carolina (MA), vía BR-010 para Araguaína (TO), vía BR-153 para Goiânia, después sur/sudeste del País.

RUTAS DE TRÁFICO DE PALO BRASIL (PAU BRASIL) EN EL NORDESTE BRASILEÑO:⁵⁵

- De Eunápolis (BA) para Vitória (ES) y Río de Janeiro, vía BR-101;
- De Eunápolis (BA), en dirección al norte por la BR-101, entrando A Itapetinga (BA) y Vitória da

Conquista (BA), siguiendo por la BR-116 para Cândido Sales (BA) y de allí para Belo Horizonte y São Paulo;

- Se Eunápolis (BA) para Itabuna (BA) e Santo Antônio de Jesus (BA) por la BR-101 y de allí para Feira de Santana (BA), siguiendo para el Nordeste;
- De Eunápolis (BA) para Teixeira de Freitas (BA) vía BR-101, sanliendo para Nanuque (MG) y de allí para Teófilo Otoni (MG), Belo Horizonte y sul/sudeste del País;
- De Eunápolis (BA) para Nanuque (MG), Teófilo Otoni (MG), Diamantina (MG) y Três Marias (MG), yendo para Goiânia; y
- Los aeropuertos s de Ilhéus (BA), Vitória (ES) y Río de Janeiro.

Un problema común es que, si bien los análisis son sólidos y las fuentes parecen suficientes y confiables, no existe una explicación satisfactoria (salvo en el caso específico del tráfico de animales y de armas en Río de Janeiro) de cuál es la metodología utilizada para estimar los volúmenes de las ganancias generadas por las actividades ilícitas analizadas.

4. EVALUACIÓN CRÍTICA DE LA CALIDAD DE LOS DATOS

En términos generales, llama la atención que en un país con tan grandes problemas de crimen organizado, esta cuestión no sea abordada por análisis académicos en forma comprensiva y global. Los pocos que existen analizan el tema en forma local (Michel Misse de la Universidad Federal de Río de Janeiro se limita al caso de Río de Janeiro⁵⁶ y Juan Carlos Garzón y Antonio Rangel Bandeira estudian casos puntuales de organizaciones criminales en São Paulo y Río de Janeiro⁵⁷) o sectorial (Argemiro Procopio analiza la cuestión específica del tema tráfico de drogas⁵⁸ y Pablo Dreyfus y Antônio Rangel Bandeira estudian el tráfico de armas).⁵⁹ No se han encontrado trabajos de ciencias sociales que estudien el tema del crimen organizado desde una perspectiva nacional y que analicen sus aspectos económicos y sociales. Enrique Desmond Arias, por ejemplo, realiza un estudio etnográfico del tráfico de drogas en Río de Janeiro con breves referencias comparativas a otras ciudades de Brasil (Porto Alegre, São Paulo, Vitória y Belo Horizonte) pero no aborda las cuestiones de otras actividades y redes de crimen organizado estructuradas a nivel nacional.⁶⁰ Existe sí una extensa producción de análisis jurídicos sobre el tema, sobre todo en lo que compete al análisis de la legislación vigente. Sin embargo, este tipo de producción no ofrece respuestas para los interrogantes sobre volúmenes económicos, rutas y redes de crimen organizado. Los datos citados aquí provienen sobre todo de ONG, del Congreso brasileño, de consultoras privadas y de fuentes gubernamentales.

MAPA 3. PRINCIPALES AEROPUERTOS UTILIZADOS PARA EL TRÁFICO DE ANIMALES SILVESTRES



Fuente: RENTAS, http://www.rentas.org.br/pt/trafico/rel_rentas.asp.

MAPA 4. PRINCIPALES RUTAS TERRESTRES UTILIZADAS PARA EL TRÁFICO
DE ANIMALES SILVESTRES REGIÓN CENTRO-OESTE



Fuente: RENTAS, http://www.rentas.org.br/pt/trafico/rel_rentas.asp.

MAPA 5. PRINCIPALES RUTAS TERRESTRES UTILIZADAS PARA EL TRÁFICO DE ANIMALES SILVESTRES, REGIÓN NORESTE



Fuente: RENTAS, http://www.rentas.org.br/pt/trafico/rel_rentas.asp.

MAPA 6: PRINCIPALES RUTAS TERRESTRES UTILIZADAS PARA EL TRÁFICO DE ANIMALES SILVESTRES, REGIÓN NORTE



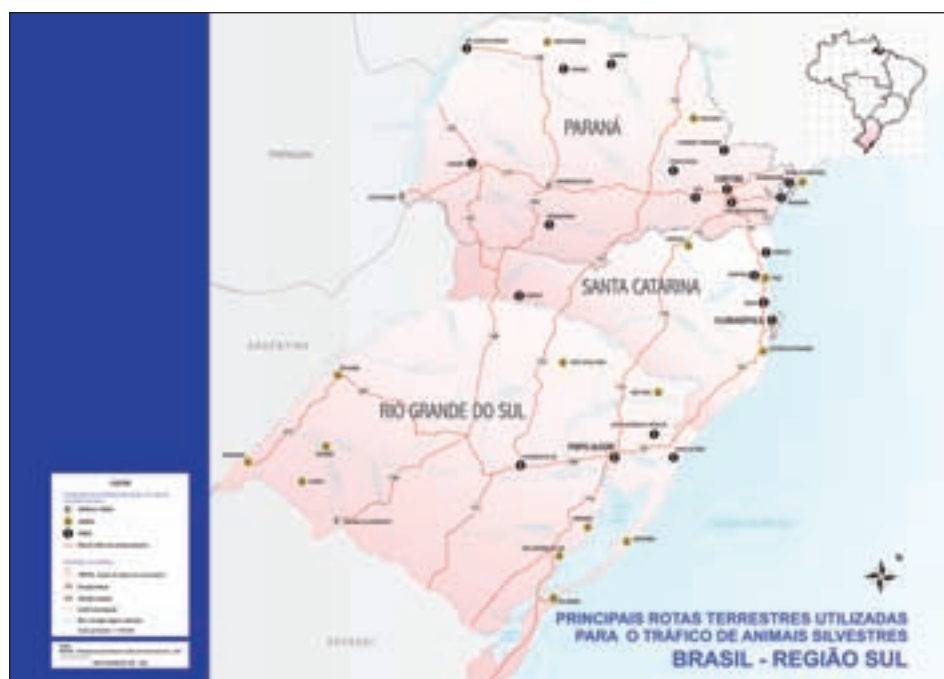
Fuente: RENTAS, http://www.rentas.org.br/pt/trafico/rel_rentas.asp.

MAPA 7. PRINCIPALES RUTAS TERRESTRES UTILIZADAS PARA EL TRÁFICO DE ANIMALES SILVESTRES, REGIÓN SUDESTE



Fuente: RENTAS, http://www.rentas.org.br/pt/trafico/rel_rentas.asp.

MAPA 8. PRINCIPALES RUTAS TERRESTRES UTILIZADAS PARA EL TRÁFICO DE ANIMALES SILVESTRES, REGIÓN SUR



Fuente: RENTAS, http://www.rentas.org.br/pt/trafico/rel_rentas.asp.

BIBLIOGRAFÍA

- Bandeira, Antônio Rangel, "El Crimen Organizado en Brasil", en Solís, Luis Guillermo y Rojas Aravena, Francisco (eds.), *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Flacso, 2008.
- Bandeira, Antonio y Bourgois, Josephine (2006). *Armas de fuego: protección o riesgo? Foro Parlamentario sobre armas pequeñas*, Río de Janeiro.
- Bartolomé, Mariano (2003). "A Tríplce Fronteira: Principal Foco de Insegurança no Cone-Sul Americano", *Military Review*, 2º trimestre 2003.
- Câmara dos Deputados (2003). Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a "Investigar o Tráfico Ilegal de Animais e Plantas Silvestres da Fauna e da Flora Brasileiras", Brasília, Câmara dos Deputados.
- Câmara dos Deputados, Comissão Parlamentar de Inquérito, Finalidade: Investigar Fatos Relacionados à Pirataria de Produtos Industrializados e à Sonegação Fiscal, Relatório, Brasília, Câmara dos Deputados, 2004.
- Câmara dos Deputados (2000). Relatório Da Comissão Parlamentar De Inquérito Destinada A Investigar O Avanço E A Impunidade Do Narcotráfico, Brasília, Congresso Nacional, Câmara dos Deputados.
- Câmara dos Deputados (2006). Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar as Organizações Criminosas do Tráfico de Armas, Brasília, Câmara dos Deputados.
- Câmara dos Deputados (2005). Comissão Parlamentar de Inquérito do Extermínio No Nordeste, Brasília.
- Carneiro, Gomes, Rodrigo "Ação Controlada e Atuação Policial na Repressão as Drogas", revista *CEJ*, N° 38.
- Cepal (2003). *Anuario Estadístico de América Latina*, Cepal, Santiago de Chile.
- Colonel (R) Pipet, Hector A., "Narcotráfico y narcoterrorismo en las relaciones internacionales, Cuarta Parte", revista *de la Escuela Superior de Guerra*, N° 516, January-March, 1995.
- Departamento da Polícia Federal (DPF), Relatório Anual do DPF-2007 Relatório Anual do DPF relativo ao ano de 2007, Brasília, DPF, Available at, http://www.dpf.gov.br/web/informa/relat_anual/Relatorio%20Anual%20-%202007%20-%20FINAL.pdf.
- Desmond Arias, Enrique (2006). *Drugs & Democracy: In Río de Janeiro. Trafficking, Social Networks & Public Security*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill.
- Dreyfus Pablo y Bandeira; Antônio Rangel, Vecindario bajo observación: un estudio sobre las 'transferencias grises' de armas pequeñas y munición en las fronteras de Brasil con Paraguay, Bolivia, Uruguay y Argentina, Documento de trabajo N° 2 del Proyecto de Control de Armas de Fuego, Río de Janeiro, Viva Río, 2006. Disponible en: <http://www.comunidadessegura.org/?q=en/node/31148>.
- Dreyfus, Pablo y Marsh, Nicholas, Tracking the Guns: International Diversion of Small Arms to Illicit Markets in Río de Janeiro, Río de Janeiro/Oslo, Viva Río/ISER/PRIO, 2006. Disponible en: <http://www.comunidadessegura.org/?q=en/node/32137>.
- Dreyfus, Pablo, Border Spillover: Drug Trafficking and National Security in South America, PhD Dissertation, The Graduate Institute of International Studies, Geneva, 2002, Available at: <http://www.unige.ch/cyberdocuments/theses2002/DreyfusP/these.html>.
- Dreyfus, Pablo, Lessing Benjamin y Purcena, Julio Cesar (2005). "A Indústria Brasileira de Armas Leves e de Pequeno Porte: Produção Legal e Comércio, in Fernandes, Rubem César (coordinador), *Brasil: As Armas e as Vítimas*, Río de Janeiro, 7 Letras/ISER.
- Fernandez, Rubem César (2005) (Coordinador). *Brasil e as armas e as vítimas*, Río de Janeiro, 7 Letras/ISER.
- Fondo Monetario Internacional, IMF. 2008. World Economic Outlook Database April 2008 Edition. Disponível em, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/01/weodata/index.aspx>.
- Garzón, Juan Carlos (2008). *Máfia & Co*, Bogotá, Planeta.
- International Narcotics Control Board, Report of the International Narcotics Control Board for 1985, 1986, 1988, 1989, 1990, 1991, and 1992, Viena, INCB.
- Kaplan, Marcos (1989). *Aspectos Sociopolíticos del Narcotráfico*, México, Cuadernos Incapié.
- McKinsey&Company (2004). *Eliminando as Barreiras ao Crescimento Econômico e à Economia Formal no Brasil*, São Paulo, McKinsey&Company.
- Mendel, William (2002). "Paraguai-Ciudad del Este e os novos centros de gravidade", *Military Review*, <http://www.leavenworth.army.mil/milrev/Portuguese/2ndQtr02/mendel.htm>.
- Mendes, Vannildo, "Consumo de cocaína cresce mais de 30% no Brasil: Segundo Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime, o consumo não pára de crescer", O Estado de São Paulo, 25 de febrero de 2008, http://www.estadao.com.br/cidades/not_cid130440,0.htm.
- Ministério da Saúde, "Mortes por arma de fogo caem 12%", http://portal.saude.gov.br/portal/aplicacoes/noticias/noticias_detalhe.cfm?co_seq_noticia=38057.
- Misse, Michel, Malandros (1999). "Marginais e Vagabundos & a Acumulação Social da Violência no Rio de Janeiro", Tese de Doutorado, Río de Janeiro, Instituto Universitário de Pesquisas do Río de Janeiro.
- Misse, Michel (2007). "Mercados ilegais, redes de proteção e organização local do crime no Río de Janeiro", *Estudos Avançados*, 21 (61).
- Naciones Unidas (2005). Oficina contra Drogas y Crimen (UNODC), *Brasil 2005, Perfil del País*, Brasília, UNODC.
- Olinger, Marianna, Drogas-Questões e perspectivas: Brasil e a Política Nacional sobre Drogas, Río de Janeiro, Viva Río, 2007, available at: http://www.comunidadessegura.org/files/active/0/Boletim_2_Final.pdf.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Tráfico de pessoas para fins de exploração sexual*, Brasília, OIT, 2006.

- Phebo, Luciana (2005), "Impacto da arma de fogo na saúde da população do Brasil", en Fernandes, Rubem César (coordinador), *Brasil: as armas e as vítimas*, Rio de Janeiro, 7 Letras/ISER.
- Pinto Leal, Maria Lúcia and Pinto Leal, Maria de Fátima (2002). *Pesquisa Sobre Tráfico De Mulheres, Crianças E Adolescentes Para Fins De Exploração Sexual Comercial*, Pestrfa, Brasília.
- Presidência da República, Decreto N° 3665 de 10 de Novembro de 2000. Dá Nova Redação ao Regulamento para a Fiscalização de Produtos Controlados (R-105), Brasília, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos.
- Procópio, Argemiro (1999). *O Brasil no Mundo das Drogas*, Editora Vozes, Petrópolis.
- Programa Delegacia Legal, *Fontes de Abastecimento do Mercado Criminal de Armas*, Rio de Janeiro, Polícia Civil del Estado de Rio de Janeiro, 2005.
- Quellet, Ricardo Luis (1989). "Narcotráfico y su relación con los movimientos subversivos en Latinoamérica", *Geopolítica*, N° 39.
- Rede Nacional de Combate ao Tráfico de Animais Silvestres (Rentas) (2001). "1º Relatório Nacional Sobre o Tráfico de Fauna Silvestre, Brasília", Rentas.
- Rivero, Patricia, "O Mercado Ilegal de Armas de Fogo no Rio de Janeiro" en Fernandes, Rubem César.
- Roberto (2005). "Mafie o Criminalità Dis-Organizzata? I Fenomeni Criminali di Rio de Janeiro e le Politiche Pubbliche di Contrasto, una Comparazione con Il Caso Italiano di Lotta Alla Mafia", Tesis de Maestria, Bologna, Università delgi Studi di Bologna-Sede di Buenos Aires.
- Rosales, Lucía, Reseña sobre la Economía Informal y su organización en América Latina, Global Labour Institute, http://www.global-labour.org/la_economia_informal.htm.
- Silva Iulianelli, Jorge Silvio (2004). "El Brasil Rural: Cannabis y Violencia", in Armenta, Amira, *Una guerra inútil: drogas y violencia en Brasil*, Amsterdam, Transnational Institute.
- "Small Arms Survey 2007", *Guns and the City*, Cambridge, Cambridge University Press.
- "Small Arms Survey", *Small Arms Survey 2006: unfinished business*, Oxford, Oxford University Press, 2006.
- Souza e Silva, Jailson; Lannes Fernandes, Fernando; Willadinho Braga, Raquel (2008). "Grupos Criminosos Armados com Domínio de Território", em *Justiça Global, Segurança, Tráfico e Milícias no Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, Justiça Global.
- UNDP (2007). Human Development Report 2007/ 2008. New York . United Nations Development Programme. p. 230. Disponível em: http://hdr.undp.org/en/media/hdr_20072008_en_complete.pdf.
- United Nations International Drug Control Programme, *Annual Field Report: Brazil-1993*, UNDCP Field Office, Brasília DF, July 1994.
- UNODC e CICAD, *Primer estudio comparativo sobre uso de drogas en población escolar secundaria de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay*, UNODC e CICAD, Lima, September 2006,
- Velez de Berliner, María and Lado, Kristin (1995). "Brazil: The Emerging Drug Superpower", *Transnational Organized Crime*, vol.1, n° 2, Summer.
- Werneck, Antônio, "A Conexão Flórida: Armas compradas nos EUA por brasileiros terminam nas mãos do tráfico do Rio", *O Globo*, 12 de agosto de 2007.

NOTAS

- 1 El autor agradece la asistencia de Júlio Cesar Purcena y Natasha Leite, investigadores del proyecto de Control de Armas de Fuego de Viva Rio.
- 2 La estimación de la población brasileña en 189'335.118 habitantes se 01/07/2007. Disponible en: http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?SessionID=321126461&Tick=1213718727570&VAR_FUNCAO=Ser_Temas%28133%29&Mod=M.
- 3 IMF. 2008. World Economic Outlook Database April 2008 Edition. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/01/weodata/index.aspx>.
- 4 UNDP. 2007 Human Development Report 2007/ 2008. New York . United Nations Development Programme. p. 230. Disponível em: http://hdr.undp.org/en/media/hdr_20072008_en_complete.pdf.
- 5 Ver: International Narcotics Control Board, Report of the International Narcotics Control Board for 1985, p. 43; for 1986, p. 31; for 1988, p. 25; for 1989, p. 28; for 1990, p. 34; for 1991, p. 38; for 1992, p. 44; Quellet, Ricardo Luis, "Narcotráfico y su relación con los movimientos subversivos en latinoamérica", *Geopolítica*, N° 39, 1989, pp.44-45 y Coronel (R) Pipet, Hector A., "Narcotráfico y narcoterrorismo en las relaciones internacionales, Cuarta Parte," *Revista de la Escuela Superior de Guerra*, N° 516, January-March, 1995, pp.19-21.
- 6 Ver: Kaplan, Marcos, *Aspectos Sociopolíticos del Narcotráfico*, México, Cuadernos Incapié, 1989, p. 108; Coronel Pipet, "Narcotráfico y narcoterrorismo en las relaciones internacionales", *Revista de la Escuela Superior de Guerra*, N° 499, July-September, 1990, pp. 46-47 and Narcotráfico y narcoterrorismo en las relaciones internacionales, Cuarta Parte, supra; Quellet, op.cit., supra; Velez de Berliner and Lado, op. cit., supra; OGD, The World Geopolitics of Drugs 1995/1996, supra y United Nations International Drug Control Programme, Annual Field Report: Brazil-1993, UNDCP Field Office, Brasília DF, July 1994, 62p.
- 7 Ver: Comissão para Coordenação do Projeto do Sistema de Vigilância da Amazônia <http://www.sivam.gov.br/Amazonia/apres1.htm>.
- 8 Naciones Unidas, Oficina contra Drogas y Crimen (UNODC), Brasil 2005, Perfil del País, Brasília, UNODC, 2005, p. 21.
- 9 Olingar Marianna, *Drogas-Questões e perspectivas: Brasil e a Política Nacional sobre Drogas*, Rio de Janeiro, Viva Rio, 2007, p. 2.
- 10 Mendes, Vannildo, "Consumo de cocaína cresce mais de 30% no Brasil: Segundo Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime, o consumo não pára de crescer", *O Estado de São Paulo*, 25 de febrero de 2008, http://www.estadao.com.br/cidades/not_cid130440,0.htm

- 11 Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Tráfico de pessoas para fins de exploração sexual*, Brasília, OIT, 2006, p. 19.
- 12 Into Leal, Maria Lúcia and Pinto Leal, Maria de Fátima, *Pesquisa Sobre Tráfico De Mulheres, Crianças E Adolescentes Para Fins De Exploração Sexual*. Comercial -Pestraf, Brasília, 2002, p. 105.
- 13 Câmara dos Deputados, Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar as Organizações Criminosas do Tráfico de Armas, Brasília, Câmara dos Deputados, 2006, pp. 340, Datos sobre tasas de homicidios PAF: Datasus/Ministério de la Salud Pública de Brasil.
- 14 *Small Arms Survey, Small Arms Survey 2006: unfinished business*, Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 86.
- 15 *Small Arms Survey, Small Arms Survey 2006: unfinished business*, p.86 y Programa Delegacia Legal, Fontes de Abastecimento do Mercado Criminal de Armas, Rio de Janeiro, Polícia Civil del Estado de Rio de Janeiro, 2005, p. 21.
- 16 Dreyfus, Pablo, Lessing Benjamin y Purcena, Julio Cesar. 2005. "A Indústria Brasileira de Armas Leves e de Pequeno Porte: Produção Legal e Comércio" in Fernandes, Rubem César (coordinador), *Brasil: As Armas e as Vítimas*, Rio de Janeiro, 7 Letras/ISER, pp. 64-125.
- 17 Ministério da Saúde, "Mortes por arma de fogo caem 12%", http://portal.saude.gov.br/portal/aplicacoes/noticias/noticias_detalhe.cfm?co_seq_noticia=38057.
- 18 Bandeira, Antonio y Bourgois, Josephine (2006). *Armas de fogo: proteção o risco?*, Foro Parlamentario sobre armas pequenas, Rio de Janeiro, 2006, pp.16-17.
- 19 Phebo, Luciana (2005), "Impacto da arma de fogo na saúde da população do Brasil", en Fernandes, Rubem César (coordinador), *Brasil: as armas e as vítimas*, Rio de Janeiro, 7 Letras/ISER, pp. 9-36.
- 20 Ver *Small Arms Survey, Small Arms Survey 2007: guns and the city*, Cambridge, Cambridge University Press, pp.227-256.
- 21 Dreyfus y de Sousa Nascimento, op. cit. pp, 160 y 161.
- 22 Câmara dos Deputados, CPI, Tráfico de Armas, p. 338.
- 23 Câmara dos Deputados, CPI, Tráfico de Armas, pp. 450-464.
- 24 Ver: Rivero, Patricia, "O Mercado Ilegal de Armas de Fogo no Rio de Janeiro", en Fernandes, Rubem César, op. cit. pp. 197-267, CPI, *Small Arms Survey*, 2006, op.cit., p. 84.
- 25 Sobre las conexiones entre milicias y grupos de exterminio (muchos de los cuales incluyen funcionarios policiales y de otras fuerzas de seguridad) y el crimen organizado ver: Souza e Silva, Jailson; Lannes Fernandes, Fernando; Willadinho Braga, Raquel, "Grupos Criminosos Armados com Domínio de Território", em *Justiça Global, Segurança, Tráfico e Milícias no Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, Justiça Global, 2008, pp.16-24 y Câmara Dos Deputados, Relatório Final Da Comissão Parlamentar De Inquérito Do Extermínio No Nordeste, Brasília, Novembro De 2005.
- 26 La legislación brasileña diferencia entre dos tipos de armas pequeñas, las de uso permitido y las de uso restringido. Las armas de uso restringido no pueden ser vendidas en armas y sólo pueden ser utilizadas por las fuerzas armadas, organismos de seguridad pública y ciertos grupos autorizados de civiles como cazadores, tiradores deportivos y coleccionistas. Para éstos últimos, sólo es posible comprar estas armas directamente de la fábrica o importarlas, en ambos casos con una autorización especial del Ejército. Las armas de uso restringido son definidas por la legislación como aquellas cuya munición desarrolla, en la boca del cañón, una energía superior a 407 joules en el caso de armas de puño y a 1355 joules en el caso de las armas largas. Se trata por ejemplo, de armas de los siguientes calibres: .357 Magnum; 9 mm Lugar; .38 Super Auto; .40 S&W; .44SPL; .44 Magnum; .45 Colt; .45 Auto; 22-250; .223 Remington (o 5,56x45mm); .243 Winchester; .270 Winchester; 7mm Mauser; 30-06; .308 Winchester (7,62x51mm); .375 Winchester. Ver: Presidência da República, Decreto N° 3665 de 10 de Novembro de 2000. Dá Nova Redação ao Regulamento para a Fiscalização de Produtos Controlados (R-105), Brasília, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, artículos 16 y 17 y capítulos VII y IX título V.
- 27 *Small Arms Survey*, 2006, p. 84; y *Small Arms Survey*, 2007, pp. 227-256.
- 28 Programa Delegacia Legal, op.cit., p. 21.
- 29 Rivero, Patricia, "O mercado ilegal de armas de fogo na cidade do Rio de Janeiro", en César Fernandes, op. cit., p. 199.
- 30 McKinsey&Company, *Eliminando as Barreiras ao Crescimento Econômico e à Economia Formal no Brasil*, São Paulo, McKinsey&Company, 2004, p.11.
- 31 Câmara dos Deputados, CPI de la Piratería de Productos industrializados, a partir de la página 115.
- 32 Cepal. 2003. *Anuario Estadístico de América Latina*, Cepal, Santiago de Chile.
- 33 Rosales, Lucía, Reseña sobre la Economía Informal y su organización en América Latina, Global Labour Institute, http://www.global-labour.org/la_economia_informal.htm.
- 34 Mendel, William. 2002. "Paraguai-Ciudad del Este e os novos centros de gravidade", *Military Review*, <http://www.leavenworth.army.mil/milrev/Portuguese/2ndQtr02/mendel.htm>
- 35 Bartolomé, Mariano. 2003. "A Tríplice Fronteira: Principal Foco de Insegurança no Cone-Sul Americano", *Military Review*, 2° Trimestre 2003, p. 27.
- 36 Ver: *Anvisa*, 2008, http://www.anvisa.gov.br/divulga/public/relatorio_2005/conteudo/excel_if_comfalmed.htm, Download efectuado en junio de 2008.
- 37 Câmara dos Deputados, Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a "Investigar o Tráfico Ilegal de Animais e Plantas Silvestres da Fauna e da Flora Brasileiras", Brasília, Câmara dos Deputados, 2003, p. 104.
- 38 Rede Nacional de Combate ao Tráfico de Animais Silvestres (Renctas), 1° Relatório Nacional Sobre o Tráfico de Fauna Silvestre, Brasília, Renctas, p. 33.
- 39 CPI Animales y Flora, pp.110-137.
- 40 Íbid.
- 41 Carneiro, Gomes, Rodrigo "Ação Controlada e Atuação Policial na Repressão as Drogas", revista *CEJ*, N° 38, p. 61.

- 42 Câmara dos Deputados, Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar o Avanço e a Impunidade do Narcotráfico, Brasília, Câmara dos Deputados, 2000.
- 43 Procópio, Argemiro, *O Brasil no Mundo das Drogas*, Editora Vozes, Petrópolis, 1999, pp.163-164
- 44 Ver Roberto, Mafie o Criminalità Dis-Organizzata? I Fenomeni Criminali di Rio de Janeiro e lè Politiche Pubbliche di Contrasto, una Comparazione con Il Caso Italiano di Lotta Alla Mafia, Tesis de Maestria, Bologna, Università delgi Studi di Bologna-Sede di Buenos Aires,2005, especialmente pp.338-378.
- 45 CPI del Narcotráfico, p. 1078.
- 46 Câmara dos Deputados, op.cit., pp.334-480.
- 47 Ver Dreyfus, Pablo y Bandeira; Antônio Rangel, Vecindario Bajo Observación: Un Estudio Sobre las "Transferencias Grises" de armas pequeñas y munición en las fronteras de Brasil con Paraguay, Bolivia, Uruguay y Argentina, Documento de Trabajo N° 2 del Proyecto de Control de Armas de Fuego, Rio de Janeiro, Viva Rio, 2006. Disponible en: <http://www.comunidadessegura.org/?q=es/node/31148>.
- 48 Ver: Werneck, Antônio, "A Conexão Flórida: Armas compradas nos EUA por brasileiros terminam nas mãos do tráfico do Rio", *O Globo*, 12 de agosto de 2007, p. 20.
- 49 Ver: Dreyfus y Bandeira, op. cit., y Dreyfus, Pablo y Marsh, Nicholas, Tracking the Guns: International Diversion of Small Arms to Illicit Markets in Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Oslo, Viva Rio/ISER/PRIIO, 2006. Disponible en: <http://www.comunidadessegura.org/?q=en/node/32137>.
- 50 Small Arms Survey 2006, p. 84.
- 51 Câmara dos Deputados, CPI Tráfico de Armas, pp. 394-397.
- 52 Câmara dos Deputados, Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a "Investigar o Tráfico Ilegal de Animais e Plantas Silvestres da Fauna e da Flora Brasileiras", Brasília, Câmara dos Deputados, 2003, p. 105.
- 53 Câmara dos Deputados, CPI del Tráfico de Fauna y Flora Silvestre, pp. 115-122.
- 54 Câmara dos Deputados, CPI del Tráfico de Fauna y Flora Silvestre, pp. 115-122.
- 55 Íbid.
- 56 Ver Misse, Michel, "Mercados ilegais, redes de proteção e organização local do crime no Rio de Janeiro", *Estudos Avançados* 21 (61), 2007, pp.139-157 y Misse, Michel, Malandros, Marginais e Vagabundos & a Acumulação Social da Violência no Rio de Janeiro, Tese de Doutorado, Rio de Janeiro, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1999.
- 57 Garzón, Juan Carlos, *Máfia & Co.*, Bogotá, Planeta, 2008 y Bandeira, Antônio Rangel, El Crimen Organizado en Brasil, en Solís, Luis Guillermo y Rojas Aravena, Francisco (eds.), *Crimen Organizado en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Flacso, 2008, pp. . 229-252.
- 58 Procópio, Argemiro, *O Brasil no Mundo das Drogas*, Editora Vozes, Petrópolis, 1999.
- 59 Dreyfus, Pablo y Bandeira; Antônio Rangel, Vecindario bajo observación: un estudio sobre las "Transferencias Grises" de armas pequeñas y munición en las fronteras de Brasil con Paraguay, Bolivia, Uruguay y Argentina, Documento de trabajo N°2 del Proyecto de Control de Armas de Fuego, Rio de Janeiro, Viva Rio, 2006. Disponible en: <http://www.comunidadessegura.org/?q=es/node/31148>.
- 60 Desmond Arias, Enrique, *Drugs & Democracy: In Rio de Janeiro. Trafficking, Social Networks & Public Security*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 2006.

EL CRIMEN ORGANIZADO EN EL CONO SUR. UN MAPEO DE LAS TRANSACCIONES ILÍCITAS EN ARGENTINA, URUGUAY, PARAGUAY Y CHILE*

KHATCHIK DERGHOUGASSIAN
CON LA ASISTENCIA DE PAULA VARONE

INTRODUCCIÓN. EL SUSTENTO TEÓRICO DEL MAPEO DEL CRIMEN ORGANIZADO EN EL CONO SUR

Hay dos perspectivas teóricas para entender el crimen organizado y el proceso de su transnacionalización del final de los años 70 y en vísperas del siglo XXI: la economía política y la estructura de la industria de la protección. La primera remite a la relación demanda-oferta de un bien ilícito y los costos y riesgos de su transacción. Mats Berdal y Mónica Serrano distinguen cuatro razones para estudiar la vinculación del crimen transnacional organizado con la seguridad internacional: el incremento dramático de la escala y magnitud de las actividades criminales; la naturaleza abierta de la economía global; el desafío a los Estados por parte de organizaciones internacionales que representan grupos criminales operando y aprovechando un ámbito económico más abierto; y la naturaleza de los conflictos armados y guerras civiles en los años 90 donde las partes antagónicas persiguen una agenda criminal paralelamente a la “política” que presumiblemente motiva el conflicto¹. Peter Andreas, a su vez, vincula la liberalización de la economía y la emergencia de un régimen global de prohibición para estudiar el fenómeno del crimen organizado con respecto al narcotráfico en el caso mexicano². La perspectiva de la industria de la protección, cambia el enfoque de la dinámica demanda-oferta hacia la extorsión, la pro-

tección y la autoridad en el mundo criminal³. Desde esta perspectiva, Diego Gambetta define la mafia italiana como “una empresa económica específica, una industria que promueve y vende protección privada”⁴, y Vadim Volkov estudia la emergencia del crimen organizado en la Rusia postsoviética como el proceso de transformación de episodios separados de extorsión a una relación tipo empresarial, durable e institucionalizada⁵. Por supuesto, las dos perspectivas no son excluyentes, sino más bien complementarias. Esa complementariedad es sobre todo útil para los propósitos de mapeo del crimen organizado. En otras palabras, para determinar un mapa de las actividades del crimen organizado es necesario analizar el espacio donde operan los grupos dedicados a las transacciones ilícitas, así como las rutas por las cuales fluyen los bienes y servicios de sus empresas.

Este trabajo propone un mapeo de las actividades criminales en el Cono Sur, es decir, Argentina, Uruguay, Paraguay y Chile. No pretende ser una tarea de inteligencia criminal, es más bien un intento de analizar la información disponible para determinar los vínculos espaciales en la subregión entre las distintas transacciones ilícitas y sus promotores. Pretende, en este sentido, hacer un aporte a la vasta y

* Para mayor comprensión de la estructura de este mapeo ver índice en anexo.

ya existente literatura sobre la emergencia del crimen organizado en América Latina y su transnacionalización en los años 80 y 90. El grueso de esta literatura trató el tema del narcotráfico al calor de la “guerra contra las drogas” lanzada por la administración de Ronald Reagan en los años 80 y su evolución en los 90 con la implementación del Plan Colombia en el último año de la administración de Bill Clinton⁶. Con la finalización de las guerras civiles y los conflictos armados en Centroamérica, el fenómeno del tráfico de armas livianas empezó a llamar la atención: el esfuerzo inicial de explicar la vinculación de la desmovilización de los combatientes, la emergencia del narcotráfico, las políticas de ajustes económicos y la formación de un mercado negro de armas⁷ se desarrolló en varios programas, centros de investigación y el desarrollo de una comunidad epistémica de estudios de la problemática de las armas livianas. La transnacionalización del crimen organizado en América Latina coincidió con el proceso de la democratización en los 80 y las reformas económicas de corte neoliberal de la década siguiente; por lo tanto, una preocupación fundamental en la literatura trata el tema del impacto del crimen organizado sobre la gobernabilidad democrática⁸, así como la vinculación de los procesos de privatización y el involucramiento de actores estatales con redes criminales globales⁹. Esta ampliación del estudio del crimen organizado permitió revalorizar las dos perspectivas conceptuales del campo de estudio discutidas en el párrafo anterior mediante el enfoque estructural a las instituciones estatales y, en general, a la cuestión del Estado “anómico” formulado por Peter Waldmann¹⁰.

Esta ampliación conceptual es fundamental para el estudio y el mapeo del crimen organizado en el Cono Sur, en particular en los cuatro países que son el objeto de estudio de esta investigación. La emergencia del crimen organizado, su transnacionalización y su consolidación en el Cono Sur es, en primer lugar, una consecuencia de las profundas transformaciones que el Estado sufrió con el surgimiento de los gobiernos militares en la post Segunda Guerra Mundial, y sobre todo en la década de los 70: la época de las “sociedades de miedo” en las palabras de Kees Koonings y Dirk Kruijt¹¹. La violencia en los años 90, incluyendo la delincuencia y el crimen organizado, es el legado de este proceso de transformación/destrucción del Estado, su institucionalidad, su capacidad de protección del bien público, su corrupción y la pérdida de su legitimidad¹². La problemática del crimen organizado en el Cono Sur, entonces, precisa que esta

perspectiva parta del Estado y su problematización en el contexto de la globalización, para mantener cierta distancia crítica de las narrativas dominantes que tienden a vincular la delincuencia en general con el crimen transnacional organizado. De hecho, el mapeo del crimen organizado en el Cono Sur da cierta razón a Willen van Schendel e Itty Abraham, quienes sostienen que hay una “diferencia cualitativa de escala e intento entre, por un lado, las actividades de pandillas criminales que cuentan con una organización internacional o redes y, por el otro, una gran cantidad de micro-prácticas que, si bien ilegales en un sentido formal, no se mueven sin embargo por la lógica estructural de una organización, ni tampoco tienen un propósito unificado”¹³. La observación no disminuye la escala y magnitud de la expansión del crimen organizado en la subregión; sólo pretende caracterizarlo con mayor precisión y, sobre todo, remitir a la perspectiva teórica de este trabajo que se inclina más bien hacia el entendimiento de la empresa criminal como industria de protección, más que desde una dinámica de demanda y oferta.

El trabajo se divide en tres partes. En la primera se presenta una esquematización de las actividades del crimen organizado en el Cono Sur en términos de volúmenes, cifras y demás aspectos del tráfico de drogas, personas y armas; *cibercrimen* financiero; piratería de CD, DVD y *software*; y robo de obras de arte, de bienes culturales y vehículos. La parte II enfoca los flujos transfronterizos, incluyendo una posible determinación de estimativas rutas de tráfico. El lavado de dinero que clusión que propone una mirada crítica a las bases de datos disponibles para estudiar el fenómeno, y sugiere algunas modalidades de reforma de las estructuras legales de lucha contra el crimen organizado.

1. EL CRIMEN ORGANIZADO EN EL CONO SUR: CARACTERÍSTICAS, VOLUMEN DE TRANSACCIONES ILÍCITAS Y ESTRUCTURAS DELINCUENTES

1.1 DROGAS

El informe de marzo de 2008 del International Narcotics Control Strategy¹⁴ (INCSR) del Departamento de Estado de Estados Unidos caracteriza a Chile como país de tránsito, y a Argentina como punto de trasbordo. En el caso de Uruguay, el informe menciona tan solo su “vulnerabilidad” al tráfico de drogas por

sus fronteras porosas con Brasil y las zonas de libre comercio, pero le quita importancia como país productor o de tránsito. Paraguay, según la evaluación del INCSR, está a punto de revertir su status de país de tránsito y mayor productor de marihuana de la región. Argentina y Chile son también países de precursores químicos para el uso del procesamiento de la cocaína con la proliferación de pequeños laboratorios químicos. En todos estos países, además, es notable el aumento del consumo de drogas. A continuación, se presentan los distintos aspectos vinculados a las actividades ilícitas en torno de las drogas en el caso de cada uno de los cuatro países.

1.1.1 ARGENTINA

Argentina es catalogada como país de tránsito de estupefacientes. La cocaína producida en los países andinos (Bolivia, Perú, Colombia) sale de Argentina hacia Europa y, en menor medida, la heroína colombiana hacia Estados Unidos. Sin embargo, el país cuenta con una importante industria química de sustancias que pueden utilizarse en el procesamiento de drogas orgánicas o en la fabricación de drogas sintéticas, también proliferan pequeños laboratorios coloquialmente llamados “cocinas”.

1.1.1.1 LABORATORIOS Y SUSTANCIAS QUÍMICAS

En el período 2000-2003, la mayor cantidad de laboratorios descubiertos se dedicaban a la producción de sales de cocaína. Idéntica situación se verifica en el período enero-septiembre de 2004. En ese período se han destruido nueve laboratorios dedicados a la producción de sales de cocaína, y tres dedicados a la producción de sales de cocaína y pasta base. El 82% de los laboratorios desarticulados en el período 2000-2003 estaban ubicados en la Provincia de Buenos Aires, aunque también fueron detectados en Capital Federal y en las provincias de Santa Fe, Salta y Jujuy.

Por su parte, en la Evaluación del Progreso de Control de Drogas 2005-2006 de la Comisión Interamericana de Control de Abuso de Drogas (CICAD), se sostiene que Argentina ha encontrado laboratorios ilícitos de drogas orgánicas (pero no de drogas sintéticas), y el detalle de los laboratorios encontrados y desmantelados los presenta en la tabla 1:

Con respecto a los productos farmacéuticos, la CICAD menciona: “Argentina indica que no dispone de información acerca del número de incautaciones y la cantidad de productos farmacéuticos incautados

La Nación, 13/10/2008. Editorial. “Narcotráfico: ¿casualidad o causalidad?”

Hace mucho tiempo que la Argentina dejó de ser solamente un país de paso de la droga para convertirse también en un país consumidor de narcóticos y lavador del dinero que produce su comercio y su tráfico. Con el narcotráfico se instaló entre nosotros el crimen organizado. Su notorio avance permite plantearse si la falta de reacción de las autoridades obedece a una irracional inconsciencia o una encubierta complicidad. Por poner un solo caso, el asesinato de los tres jóvenes empresarios en Gral. Rodríguez combina narcotráfico con sospechosos aportes a la campaña electoral de la Presidenta.

Algunos de los datos públicos:

Homicidio de un importante miembro de un cartel colombiano del narcotráfico por parte de sicarios en el Shopping Unicenter. El narco asesinado vivía en un importante barrio cerrado desde hacía varios meses a pesar de tener pedido internacional de captura.

El año pasado, una lucha territorial entre bandas de narcotraficantes peruanos en una villa de emergencia motivó una serie de homicidios.

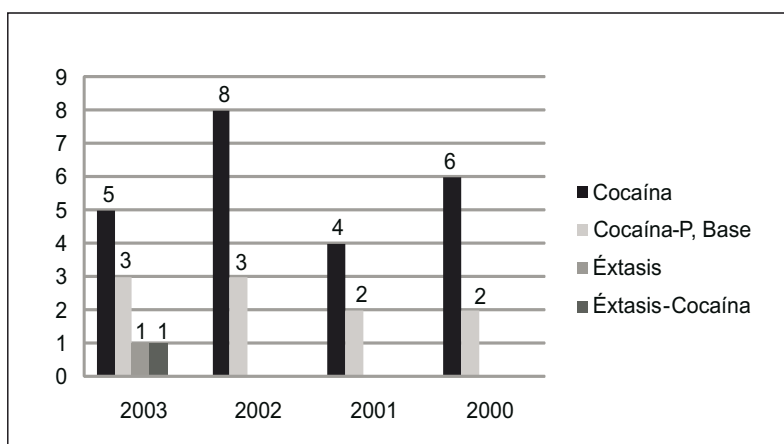
En Maschwitz se desarticuló un laboratorio de drogas sintéticas con conexiones con redes del narcotráfico mexicano. La Argentina tiene una importante industria de sustancias químicas que se emplean en la elaboración de drogas. Se trata de precursores químicos para la producción de cocaína y otras sustancias para la generación de drogas de síntesis.

La desaparecida línea aérea SW, fuertemente subsidiada por la Secretaría de Transporte a cargo del cuestionado y denunciado Ricardo Jaime, desapareció poco después de verse involucrada en una red de tráfico de cocaína a España. SW realizaba vuelos poco comprensibles hacia Buenos Aires desde ciudades ubicadas en el corazón de la región cocalera del Perú.

En 2006 se desactivó el Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC), esencial para la elaboración de estadísticas.

La Argentina “tiene una fuerte desorganización en las estadísticas sobre el tráfico de drogas y el número de incautaciones; hay falta de transparencia judicial y funcionarios que no cumplen con la presentación de informes”, sostiene un estudio del Departamento de Estado de Estados Unidos.

GRÁFICO 1. LABORATORIOS DE DROGA SINTÉTICAS



Fuente: Sedronar, Plan Nacional Contra las Drogas 2005-2007.

TABLA 1. NÚMERO DE LABORATORIOS ILÍCITOS DESMANTELADOS,
2004-2006

Capacidad potencial de producción Drogas ilícitas	Número de laboratorios desmantelados			
	2005		2006	
	P	M	P	M
Pasta básica	6	-	-	-
Clorhidrato de cocaína	9	2	4	1
Total	15	2	4	1

P=<100 kg/año, M=101--1,000 kg/año.

Fuente: OEA/CICAD, Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), Argentina - Evaluación del progreso de control de drogas 2005-2006.

durante los años 2004-2006. La CICAD ve con preocupación que el país no cuente con información sobre el número de incautaciones o la cantidad de productos farmacéuticos incautados, ni con información sobre sanciones penales y administrativas aplicadas en caso de desvío de productos farmacéuticos durante los años 2004-2006" (ver tabla 2).

1.1.1.2 CULTIVOS ILÍCITOS

Argentina no cuenta con áreas cultivadas de relevancia en términos de potencial de producción de drogas ilícitas de tipo orgánico, solamente se encuentran cultivos aislados de cannabis, no intensivos y extendidos en pequeñas superficies (tabla 3).

La magnitud resulta irrelevante en términos de potencial producción, teniendo en cuenta que en los principales países productores de marihuana en el continente las superficies erradicadas anualmente suelen superar, ampliamente en algunos casos, las 1.000 hectáreas. Se han detectado cultivos de marihuana bajo techo: según los últimos datos: en 2004 se incautaron un total de 7 plantas, equivalentes a 1,85 Kg. de materia prima; en 2005 se incautaron 35 plantas, equivalente a 15,92 Kg. de materia prima.

TABLA 2. INCAUTACIONES DE SUSTANCIAS QUÍMICAS CONTROLADAS, 2004-2006

Sustancias químicas controladas	Número de incautaciones			Cantidades incautadas		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006 *
Ácido clorhídrico	26	29	-	60.706,65 lt.	3.853,68 lt.	42 lt.
Ácido sulfúrico	10	10	-	50.708,50 lt.	29.171,50 lt.	5 lt.
Amoníaco anhidrido	3	2	-	557 lt.	10.023 lt.	-
Hidróxido de sodio	6	8	-	297.143,50 Kg.	33.375 Kg.	-
Éter etílico	18	20	-	219,70 lt.	584,80 lt.	35,70 lt.
Acetona	33	26	-	2.071,05 lt.	1.827,45 lt.	664,10 lt.
Hidróxido de calcio	6	12	-	142'075.240 Kg.	239.750 Kg.	-
Ácido acético	1	-	-	1 lt.	-	-
Ácido o-aminobenzoico	-	-	-	0,90 Kg.	-	-
Hexano	-	-	-	20.820 lt.	-	-
Hidróxido de potasio	1	-	-	200 Kg.	-	-
Tolueno	3	-	-	54.792 lt.	-	-
Kerosene	1	2	-	10 lt.	13 lt.	-
Óxido de calcio	1	1	-	30 Kg.	15 Kg.	-
Yodo	1	-	-	1 Kg.	-	-
Efedrina	-	1	-	-	1,57 Kg.	0,96 Kg.
Ácido yodhídrico	-	-	-	1 Kg.	-	-
Alcohol etílico	2	2	-	7,50 lt.	2 lt.	3 lt.
Metil etil cetona	-	7	-	-	1.048,50 lt.	-
Permanganato de potasio	-	2	-	-	20 Kg.	1,50 Kg.
Acetato de etilo	-	1	-	-	1 lt.	-
Benceno	-	1	-	-	10 lt.	-
Carbonato de sodio	-	1	-	-	1.000 lt.	-
Xilenos	-	1	-	-	50 lt.	-

* El país manifiesta que la información presentada para el año 2006 no incluye los datos correspondientes a la Gendarmería Nacional Argentina, la Prefectura Naval Argentina, la Policía de Seguridad Aeroportuaria o la Policía federal Argentina.

Fuente: OEA/CICAD, Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), Argentina - Evaluación del progreso de control de drogas 2005-2006.

TABLA 3. CULTIVOS ERRADICADOS

Año	Cantidad de cultivos erradicados	Superficie total cultivada (m²)
1999	11	32,600
2000	4	1,250
2001	7	10.262,500
2002	13	90,550
2003	26	230,500
2004	24	239,550

Fuente: OEA/CICAD, Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), Argentina - Evaluación del progreso de control de drogas 2005-2006.

1.1.1.3 DROGAS INCAUTADAS (2000-2006)

TABLA 4. TIPOS DE DROGA

Tipo de Droga		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006[*]
Hoja de cannabis	Kg.	25.539	33.052	44.824	58.340	54.785	36.482,14	26.666,49
Plantas de cannabis	Un.	-	-	-	14.244	-	2.497	1.433
Semillas de cannabis	Kg.	-	-	-	9	-	16,09	22,13
Resina de cannabis (hachís)	Kg.	-	-	-	13	-	24,9	2,2
Hoja de coca	Kg.	95.901	91.352	45.570	46.243	29.812,25 *	52.928,47	2.132,61
Cocaína (Total)	Kg.	2.351	1.586	1.638	1.993	3.061	5.605,86	2.227,69
Sales de cocaína	Kg.	2.280	2.087	1.562	1.919	3.061	5.503	2.220
Pasta base de coca	Kg.	71.140	199.185	75.966	74.063	13.927 **	102,86	5,69
Plantas de amapola	Un.	-	-	-	-	-	32	0
Heroína	Kg.	47.664	84.683	32.296	175.784	3.290 **	31	18,83
Anfetamina/ metanfetamina	Un.	10.134	3.991	430	14.545	52.672 **	1.504	1.429
Psicotrópicos	Un.	11.779	4.795	24.028	12.577	6.975 **	20.948	8.129
LSD	Ds.	1.093	1.239	468	1.638	8.498 **	1.537	266
MDMA (éxtasis) y derivados	Un.	-	-	-	-	-	3.570	20.523

(*) La información presentada para el año 2006 no incluye los datos correspondientes a la Gendarmería Nacional Argentina, la Prefectura Naval, la Policía de Seguridad Aeroportuaria o la Policía Federal Argentina.

* Período enero-septiembre de 2004.

Fuentes "Drogas incautadas": Recopilación y Entrecruzamiento de datos de:

- a) Observatorio Interamericano de Drogas (OID/CICAD), Resumen estadísticos sobre drogas 2004, CICDAT.
- b) Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), Estadísticas sobre drogas por país, 2003-2006.
- c) OEA/CICAD, Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), Argentina - Evaluación del progreso de control de drogas 2005-2006.
- d) Sedronar, Plan Nacional contra las Drogas 2005-2007. (Posee estadísticas para el período 1999-2003).

Fuente: Elaboración del autor.

1.1.1.4 PERSONAS FORMALMENTE ACUSADAS POR DELITOS
RELACIONADOS CON DROGAS Y CANTIDAD DE ARMAS
DE FUEGO Y MUNICIONES DECOMISADAS (2004-2006)

TABLA 5. PERSONAS FORMALMENTE ACUSADAS POR DELITOS RELACIONADOS CON DROGAS Y CANTIDAD DE ARMAS DE FUEGO Y MUNICIONES DECOMISADAS

Delito	Condición	2004	2005	2006
Tráfico de drogas	Formalmente acusadas	1.258	1.219	1.789
	Condenadas	1.012	697	752
Posesión de drogas	Formalmente acusadas	1.779	1.838	3.641
	Condenadas	1.005	838	636

El país informa que los datos corresponden a un 72% (2004), un 67% (2005) y un 74% (2006) del total de juzgados y tribunales del país.

Fuentes: a) (CICAD), Estadísticas sobre drogas por país, 2003-2006. b) OEA/CICAD, Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), Argentina - Evaluación del Progreso de Control de Drogas 2005-2006.

TABLA 6. NÚMERO DE ARMAS DE FUEGO Y MUNICIONES DECOMISADAS
EN RELACIÓN CON EL NÚMERO DE ARRESTOS POR TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS

Año	Número de arrestos	Cantidad de armas de fuego decomisadas	Cantidad de municiones decomisadas	Número de operativos
2004	8.912	596	5.676	24.313
2005	10.531	849	8.726	28.455
2006	3.789	1.093	10.691	17.978

Fuente: OEA/CICAD, Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), Argentina - evaluación del progreso de control de drogas 2005-2006.

1.1.2 CHILE

Chile se caracteriza por ser un atractivo país de tránsito para el envío de cocaína a Estados Unidos y Europa. Es también fuente de precursores químicos para el procesamiento de la cocaína de Perú y Bolivia. Por otra parte, Chile posee un problema de consumo interno de cocaína y marihuana, mientras el uso de éxtasis es

cada vez más popular. El consumo de hidrocloruro de cocaína (HCl) ha aumentado aunque el abuso de la cocaína de base es más frecuente. Según United Nations' 2007 World Drug Report,¹⁵ Chile se posiciona segundo en el consumo de la cocaína entre los países sudamericanos.

1.1.2.1 LABORATORIOS Y SUSTANCIAS QUÍMICAS

TABLA 7. LABORATORIOS ILÍCITOS DE FABRICACIÓN DE DROGAS DESCUBIERTOS

Drogas orgánicas	2005	3	Pequeños laboratorios, dos de producción de base de coca y uno de clorhidrato de cocaína
	2006	3	Ídem.
Drogas sintéticas	Período 2004-06: no se han detectado laboratorios de producción de drogas sintéticas		

Fuentes: (CICAD), Estadísticas sobre drogas por país, 2003-2006 y OEA/CICAD, Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), Chile. Evaluación del progreso de control de drogas 2005-2006.

TABLA 8. PRODUCTOS FARMACÉUTICOS INCAUTADOS

Productos farmacéuticos	Unidad de medida	Cantidades incautadas		
		2004	2005	2006
Alprazolam	Comprimidos	341	2.044	252
Barbitúricos	Comprimidos	-	-	2
Bromozepan	Comprimidos	-	22	-
Clonazepam	Comprimidos	27	49	187
Dextrometorfano	Comprimidos	-	168	-
Diazepam	Comprimidos	145	3.176	365
Dietilpropion	Comprimidos	-	33	101
Efedrina	Comprimidos	-	10	-
Fenobarbital	Comprimidos	112	-	-
Fenproporex	Comprimidos	101.200	-	-
Flunitrazepam	Comprimidos	211	109	76
Lorazepam	Comprimidos	-	10	-
Metamfetamina	Comprimidos	-	60	-
Ravotril	Comprimidos	14	51	176
Tetrazepam	Comprimidos	-	4	4
Tonaril	Comprimidos	37	27	38

Fuente: Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), Chile - Evaluación del progreso de control de drogas 2005-2006

TABLA 9. SUSTANCIAS QUÍMICAS CONTROLADAS, 2004-2006

Sustancias químicas controladas	Número de incautaciones			Unidad de medida	Cantidades incautadas		
	2004	2005	2006		2004	2005	2006
Permanganato de potasio	1	-	-	Kilos	100	-	-
Carbonato de sodio	-	1	-	Kilos	100	-	-
Acetona	-	2	1	Litros	-	3.042	-
Ácido sulfúrico	-	2	1	Litros	-	527	14.958
Ácido clorhídrico	-	1	-	Litros	-	2	-
Amoniaco	-	1	-	Litros	-	1	-

Fuente: Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), Chile - Evaluación del progreso de control de drogas 2005-2006.

1.1.2.2 CULTIVOS ILÍCITOS

Algo de marihuana es cultivada en Chile pero la mayor parte es importada desde Paraguay para uso de los adolescentes chilenos y jóvenes adultos de clase alta y media alta.

TABLA 10. CULTIVOS DE MARIHUANA

Cultivo		2004	2005	2006
Marihuana	Ha.	4,50	3,40	6,40

Fuentes: a) (CICAD), Estadísticas sobre drogas por país, 2003-2006. b) OEA/CICAD, Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), Chile - Evaluación del progreso de control de drogas 2005-2006.

1.1.2.3 DROGAS INCAUTADAS (2000-2006)

TABLA 11. DROGA INCAUTADA

Tipo de Droga		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Hoja de cannabis	Kg.	3.277	2.418	8.833	4.620	4.990	6.438	4.984
Plantas de cannabis	Un.	63.621	98.892	69.891	79.228	166.878	128.754	214.997
Cocaína [Total]	Kg.	10.970	2.427	2.262	2.411	5.263	5.368	6.766
Sales de cocaína	Kg.	9.384	1.017	821	849	3.737	2.276	2.526
Cocaína base	Kg.	1.586	1.410	1.441	-	-	-	-
Pasta base de coca	Kg.	-	-	-	1.562	1.526	3.092	4.240
Heroína	Kg.	-	33	16	5	14,23	14,13	5,95
Psicofármacos	Un.	482.448	481.884	101.365	179.649	165.927	100.949	508.83

Fuentes "Drogas Incautadas": Recopilación y entrecruzamiento de datos de:

- Observatorio Interamericano de Drogas (OID/CICAD), Resumen estadísticos sobre drogas 2004, CICAD.
- Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), Estadísticas sobre drogas por país, 2003-2006.
- OEA/CICAD, Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), Chile - Evaluación del progreso de control de drogas 2005-2006.
- Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE), Ministerio del Interior. Observatorio Chileno de Drogas, Informe anual de la situación de las drogas en Chile, 2006.
- Ministerio del Interior, División de Seguridad Pública, Informe nacional procedimientos policiales por infracción a la Ley de Drogas N° 20.000, año 2006, febrero de 2007.

1.1.2.4 PERSONAS FORMALMENTE ACUSADAS POR DELITOS RELACIONADOS CON DROGAS Y CANTIDAD DE ARMAS DE FUEGO Y MUNICIONES DECOMISADOS

De acuerdo al último informe de evaluación de la CICAD, Chile no proporciona información sobre

cuántas personas fueron formalmente acusadas o condenadas por posesión y tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados.

TABLA 12. PERSONAS PROCESADAS

Delito	Condición	2004	2005	2006
Tráfico de drogas	Formalmente acusadas	1.392	4.178	5.715
	Condenadas	1.087	2.639	4.079
Posesión de drogas	Formalmente acusadas	4.008	7.406	15.386
	Condenadas	2.964	6.045	12.109

Fuentes: a) (CICAD), Estadísticas sobre drogas por país, 2003-2006. b) OEA/CICAD, Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), Chile - Evaluación del progreso de control de drogas 2005-2006.

Respecto a armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados decomisados, en rela-

ción con el número de arrestos por delitos de tráfico ilícito de drogas, el país proporciona la tabla 13:

TABLA 13. ARMAS DE FUEGO Y MUNICIONES DECOMISADAS EN RELACIÓN CON LOS ARRESTOS POR DELITOS DE TRÁFICO ILÍCITOS DE DROGAS

Año	Número de arrestos	Armas de fuego	Municiones	Número de operativos
2004	694	383	1.145	261
2005	839	491	2.617	327
2006	757	499	3.033	411

Fuente: Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), Chile - Evaluación del progreso de control de drogas 2005-2006.

De acuerdo al Observatorio Chileno de Drogas, respecto de las incautaciones de armas en procedimientos por la Ley de Drogas se mantiene la tendencia histórica de concentración en la Región Metropolitana de Santiago.

1.1.3 PARAGUAY

Paraguay se caracteriza por haberse convertido en el mayor productor de marihuana en América del Sur. Con un alto contenido de tetrahidrocannabinol (THC), la marihuana es cultivada en todo el país, principalmente a lo largo de las fronteras con Brasil y Argentina, y es fundamentalmente traficada para

el consumo en los países vecinos. Es también un país de tránsito principal para la cocaína andina destinada a Brasil, otros mercados del Cono Sur y Europa. Los ciudadanos brasileños son los que dirigen la mayoría de las organizaciones de tráfico en Paraguay; algunas adquieren cocaína a las FARC a cambio de dinero o armas.

1.1.3.1 LABORATORIOS Y SUSTANCIAS QUÍMICAS

De acuerdo a la Evaluación del Progreso de Control de Drogas, Paraguay 2005-2006 de la CICAD: Paraguay indica que no se han encontrado laboratorios ilícitos de drogas orgánicas ni sintéticas.

TABLA 14. SUSTANCIAS QUÍMICAS CONTROLADAS INCAUTADAS, 2004-2006

Sustancias químicas controladas	Número de incautaciones			Cantidades incautadas		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Tolueno	1	-	-	24.000 Kg.	-	-
Acetona	-	-	1	-	15.000 Kg.	-
Alcohol isopropil	-	-	1	-	7.400 Kg.	-
Permanganato de potasio	-	-	1	-	-	50 Kg.
Acido clorhídrico	-	-	1	-	-	10 Lt.
Acetona	-	-	1	-	-	200 Lt.

Fuente: OEA/CICAD, Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), Paraguay - Evaluación del progreso de control de drogas 2005-2006.

1.1.3.2 CULTIVOS ILÍCITOS

De acuerdo a la Evaluación del progreso de control de drogas, Paraguay 2005-2006 de la CICAD: "Paraguay señala que no cuenta con un sistema para la detección y cuantificación del área de cultivos ilícitos y que sólo realiza un sobrevuelo en aeronave por la zona donde se lleva a cabo la erradicación de las plantas de cannabis. El país estima que existen más de 3,000 hectáreas de tales plantas, las cuales son cosechadas dos veces por año. Con relación al cultivo de las plantas de cannabis bajo techo, el país ha expresado que no han sido detectadas". Se informa,

además, que desarrolla actividades de erradicación de cannabis orientadas principalmente a zonas de mayor densidad, denominadas "tradicionales" (zonas boscosas donde se hallaron los primeros cultivos ilícitos y siguen existiendo en mayor extensión). Sin embargo, por limitaciones presupuestarias no se realizan operativos de erradicación en zonas denominadas "dispersas" (zonas donde se han localizado varios cultivos no continuos y por lo general cubierto o mimetizado por cultivos lícitos) o "recientes" (detección de algunos pocos cultivos dispersos en zonas anteriormente no detectadas).

1.1.3.3 DROGAS INCAUTADAS (2000-2006)

TABLA 15. DROGAS INCAUTADAS, 2000-2006

Tipo de Droga		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Hoja de cannabis	Kg.	51.081	85.251	48.141	52.112	33.947,50	89.971,90	58.671,21
Plantas de cannabis	Un.	1'366.500	-	-	-	2'286.000	3'375.000	3'607.500
Resina de cannabis (hachís)	Kg.	-	18 u.	5 u.	2.451 u.	10.326 Kg.	31.290 Kg.	2.695 Kg.
Semillas de cannabis	Kg.	668	1	1.479	1.287	1.459	737,01	3.051
Cocaína [Total]	Kg.	96	90	89	280	468,42	533,13	497,35
Sales de cocaína	Kg.	96	106	230	280,00	468,42	533,13	493,04

Fuentes: Recopilación y entrecruzamiento de datos de:

a) Observatorio Interamericano de Drogas (OID/CICAD), Resumen estadísticos sobre drogas 2004, CICDAT.

b) Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), Estadísticas sobre drogas por país, 2003-2006.

c) OEA/CICAD, Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), Paraguay - Evaluación del progreso de control de drogas 2005-2006.

1.1.3.4 PERSONAS FORMALMENTE ACUSADAS POR DELITOS
RELACIONADOS CON DROGAS Y CANTIDAD DE ARMAS
DE FUEGO Y MUNICIONES DECOMISADAS

De acuerdo a la *Evaluación del progreso de control de drogas, Paraguay 2005-2006 de la CICAD*: “el país no proporciona cifras sobre el número de funcionarios

públicos formalmente acusados ni condenados por actos de corrupción relacionados con el tráfico ilícito de drogas ni el número de funcionarios públicos formalmente acusados ni condenados por delitos relacionados con el tráfico ilícito de drogas”.

TABLA 16. PERSONAS PROCESADAS

Delito	Condición	2004	2005	2006
Tráfico de drogas	Formalmente acusadas	247	217	133
	Condenadas	31	26	8

Fuentes: a) (CICAD), Estadísticas sobre drogas por país, 2003-2006. b) OEA/CICAD, Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), Paraguay - Evaluación del progreso de control de drogas 2005-2006.

Fuente: OEA/CICAD, Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), Paraguay - Evaluación del progreso de control de drogas 2005-2006.

TABLA 17. POSESIÓN Y TRÁFICO ILÍCITO DE ARMAS DE FUEGO, MUNICIONES, EXPLOSIVOS Y OTROS MATERIALES RELACIONADOS, 2004-2006

Número de personas formalmente acusadas				
Años	Armas de fuego	Municiones	Explosivos	Otros materiales relacionados
2004	0	0	0	0
2005	5	5	5	5
2006	2	2	2	2

Fuente: Control de Drogas 2005-2006.

TABLA 18. DECOMISOS DE ARMAS DE FUEGO, MUNICIONES, EXPLOSIVOS Y OTROS MATERIALES RELACIONADOS POR TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS, 2004,2006

Cantidades de decomisos				
Año	Armas de fuego	Municiones	Explosivos	Otro materiales relacionados
2004	16	15.198	0	0
2005	45	724	0	0
2006	2.093	3'602.129	0	1'657.820
Total	2.154	3'618.051	0	1'657.820

Fuente: Control de Drogas 2005-2006.

TABLA 19. DECOMISO DE DE ARMAS DE FUEGO, MUNICIONES, EXPLOSIVOS Y OTROS MATERIALES RELACIONADOS CON EL NÚMERO DE ARRESTOS POR DELITOS DE TRÁFICO DE DROGAS, 2004-2006

Año	Número de arrestos	Cantidad de armas de fuego decomisadas	Cantidad de municiones decomisadas	Cantidad de explosivos decomisados	Cantidad de otros materiales relacionados	Número de operativos
2004	0	0	0	0	0	0
2005	0	0	0	0	0	0
2006	2	1.131	3'602.129	0	1'657.820	8

Fuente: OEA/CICAD, Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), Paraguay - Evaluación del Progreso de Control de Drogas 2005-2006.

1.1.4 URUGUAY

Uruguay no es un importante país de tránsito o productor de estupefacientes, pero continúa siendo atractivo para los traficantes de droga de Colombia, Bolivia, Paraguay, Brasil y México como zona de tránsito. Las limitadas inspecciones de puertos y aeropuertos hacen del país un atractivo punto de tránsito para el contrabando, incluidos precursores químicos a Paraguay y otros destinos. Si bien existen

controles de precursores químicos, son difíciles de controlar y hacer cumplir. Los controles relativamente débiles en el puerto de Montevideo contrastan con las iniciativas para reforzar la seguridad de los contenedores en otros puertos de la región como Santos (Brasil) y Buenos Aires. De acuerdo al gobierno de Uruguay, los contenedores en tránsito desde o hacia otros países del Mercosur son raramente inspeccionados en Uruguay.

El País Digital, 23/10/2008.

"En poco tiempo se producirán en la región drogas sintéticas".

Entrevista a Giovanni Quaglia, Representante para Cono Sur de ONUDD

El experto de Naciones Unidas sostiene que el peligro inminente que enfrenta Uruguay y la región es la producción local de drogas sintéticas de alto poder adictivo. Asegura que la despenalización de las drogas no terminará con el crimen organizado, ya que el narcotráfico representa sólo el 15% de los negocios ilegales en el mundo. En cambio, advierte sobre los peligros de la corrupción y aconseja seguir "la pista del dinero" para combatir mejor las organizaciones criminales.

Está ocurriendo un fenómeno que tiene dos dimensiones. Primero, el fenómeno de la globalización, el crimen se globalizó antes que la economía, mucho más rápido. Creo esto importante, porque Uruguay que en el pasado no formaba parte de esta realidad -el tráfico de drogas, el tráfico de armas u otro tipo de crimen- hoy ya no se puede decir esto con tanta seguridad. Ya tienen algún caso que muestra que Uruguay también puede ser un país de tránsito, ¿por qué? Porque las organizaciones criminales siempre buscan el camino menos peligroso para ellas. Entonces, Uruguay por ser un país tranquilo, que tiene un territorio bastante grande en proporción a la población, tiene fronteras con Brasil, con Argentina, entonces todo esto tiene condiciones para que puedan entrar y salir productos ilegales. Y la otra es una dimensión regional, que está siendo cada vez más discutida. La producción de la cocaína y derivados de la coca de Bolivia, más el cannabis, la marihuana producida en el Paraguay abastecen a la región. Entonces podemos decir que, prácticamente, toda la producción de la coca y todos sus derivados de Bolivia y la producción de la marihuana en Paraguay son consumidas entre Brasil, Argentina, Uruguay y Chile.

Claro que también está el vínculo de esta región con el mundo, por ejemplo los países como Brasil, como Uruguay, como Argentina, también Venezuela, son usados como países de tránsito de cocaína que va en dirección a Europa vía África. Ahora se está usando bastante la ruta por África para llegar a Europa. En el tráfico de armas, que viene también de fuera de la región, hay tráfico de drogas sintéticas, como anfetaminas, éxtasis que viene, sobre todo, de Europa hacia estos países. Entonces como se ve, es un fenómeno cada vez más globalizado y los traficantes cuando encuentran que tienen un mercado potencial, un mercado también de ingresos medio alto, se instalan. El peligro es que de acá a poco tiempo se va a comenzar a producir drogas sintéticas en países como Brasil, Argentina, Chile, Paraguay, Uruguay, Surinam, porque ya hay mercado y la preparación de drogas sintéticas no es muy difícil, se puede hacer en una casa.

Países como Argentina y Brasil, son países que producen químicos para uso legal y muchos de estos químicos pueden ser usados para fabricación de drogas sintéticas, como ya son usados para fabricación de cocaína.

Las organizaciones criminales trafican muchos productos, la droga es solamente uno de ellos. Es importante saber que la droga representa hoy entre el 10% y el 15% del volumen del negocio del crimen organizado a nivel mundial. El resto está representado por corrupción, lavado de dinero, falsificación y piratería, tráfico de armas. Entonces esta ilusión de que con la eventual legalización de las drogas ilegales se acaba con el crimen organizado, esto en la práctica no va a ocurrir porque ya el 85% de lo que trafican no tiene nada que ver con las drogas. Simplemente van a trabajar sobre otros productos y van a continuar haciendo negocios, por eso hoy el énfasis está, sobre todo, en combatir al crimen organizado, donde la cuestión de la droga es uno de los subproductos. Seguir el camino del dinero es también una forma moderna de combatir el crimen y de recuperar los activos que después pueden ser útiles para hacer prevención y un trabajo de combate al crimen más eficiente.

1.1.4.1 LABORATORIOS Y SUSTANCIAS QUÍMICAS

Entre 2004-2006 Uruguay no registró incautaciones de productos farmacéuticos o sustancias químicas controladas.

TABLA 20. LABORATORIOS DE PROCESAMIENTO DE ALCALOHIDES

Drogas orgánicas	2004:	2	Laboratorios de clorhidrato de cocaína de pequeña capacidad (menos de 100 Kg., de droga por año).
	2006:	1	
Drogas sintéticas	—		

Fuentes: a) CICAD, Estadísticas sobre drogas por país, 2003-2006. b) OEA/CICAD, Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), Uruguay, Evaluación del progreso de control de drogas 2005-2006.

1.1.4.2 CULTIVOS ILÍCITOS

Uruguay ha detectado cultivos de marihuana bajo techo. En este sentido, se detectaron e incautaron:

TABLA 21. MARIHUANA

Cultivo	2004	2005	2006
Plantas de marihuana	70	405	99

Fuente: OEA/CICAD, Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), Uruguay, Evaluación del progreso de control de drogas 2005-2006.

1.1.4.3 DROGAS INCAUTADAS

TABLA 22. DROGAS INCAUTADAS (2000-08)

Drogas	Unidad	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Marihuana	Gramos	807.697,14	1'155.617,90	899.703,60	620.544,37	1'256.433,73	969.659,90	444.963,33	1'819.435,94	1'030.435,68
Cocaína	Gramos	25.853,18	24.758,61	43.013,02	49.915,94	36.721,35	53.937,97	471.028,03	696.442,90	675.059,68
Pasta Base	Gramos				[1]	29.543,55	49.328,71	98.173,49	71.512,80	89.569,68
Hoja de Coca	Gramos	125,00	645,00	646,00	215,00	1.893,00	222,00	532,00	1.917,00	19.725,00
Crack	Gramos				3,00				0,00	0,00
Éxtasis	Unidades	738	20	31	18	20.512	856,5		23.474,00	41,00
Hachís	Gramos		5,98	2.386,80		111,20	51,00		2,00	0,00
Heroína	Gramos		5.872,00	7.200,00	12.133,00		15.568,58		0,00	0,00
Inhalantes	Gramos			200,00					0,00	0,00
LSD	Dosis	143	91	11	0,5	100	5		3,00	0,25
Plantas de cannabis	Unidades	5	124	255	30	70	405	99	108,00	137,00
Psicofármacos	Unidades			4			31	212	509,00	795,00
Semillas de cannabis	Unidades		360				157	2,3	0,00	51,95

(1). Las incautaciones de pasta base realizadas en 2003 se incluyeron dentro de cocaína.

Fuente: Mecanismos de Evaluación Multilateral (MEM), Chile, Evaluación del Progreso de Control de Drogas, 2005-2006.

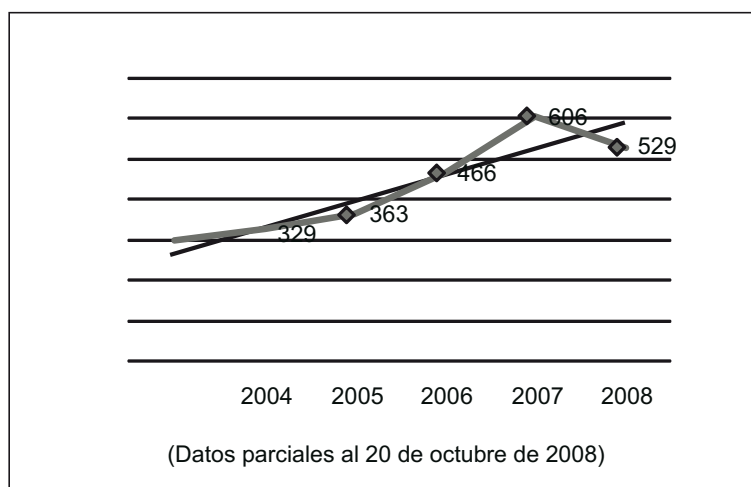
Nota: Los datos fueron cotejados y son coincidentes con las cifras disponibles en: a) Observatorio Interamericano de Drogas (OID/CICAD), Resumen estadísticos sobre drogas 2004, CICAD; b) CICAD, Estadísticas sobre drogas por país, 2003-2006, y c) OEA/CICAD, Evaluación del progreso de control de drogas (MEM) Uruguay 2005-2006.

1.1.4.4 PERSONAS FORMALMENTE ACUSADAS POR DELITOS RELACIONADOS CON DROGAS Y CANTIDAD DE ARMAS DE FUEGO Y MUNICIONES DECOMISADAS

Respecto de las personas formalmente acusadas y condenadas por posesión y tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, la *Evaluación del progreso de control de drogas 2005-2006 de la CICAD* afirma: “La CICAD ve con preocupación que el país no cuenta con información

sobre personas formalmente acusadas y condenadas por tenencia y tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, ni sobre la cantidad de estos materiales decomisados en casos de tráfico ilícito de drogas, personas y armas; crimen financiero; producción y venta ilícita de distintos bienes de consumo; y robo de autos y obras de arte.

GRÁFICO 2. TOTAL DE PERSONAS PROCESADAS



Fuente: Observatorio Uruguayo de Drogas, OUD-JND/SND.

1.2 TRÁFICO DE PERSONAS

Se estima que los réditos económicos de la trata de personas en el mundo en todas sus manifestaciones mueve una cifra estimada en 32 mil millones de dólares anuales, de los cuales más del 85% proviene del comercio sexual¹⁶. La Organización Mundial del Trabajo estima que en 2005 había en el mundo 2,4 millones de víctimas de trata, y cada año se agregaban 1,2 millones de personas. El Departamento del Estado, a su vez, estima que 100.000 personas de países latinoamericanos y del Caribe son objeto de trata.

En América Latina, organizaciones criminales transnacionales y redes internas involucradas en la trata encontraron escenario ideal para su desarrollo, y se conoce sobre su dinámica y dimensión. La trata de personas es en general imperceptible como problema, invisible a nivel institucional, y con altos índices de impunidad. Las desregulaciones económicas y el aumento de la desocupación en la región

aumentaron los flujos migratorios de poblaciones vulnerables de cuya condición se aprovechan las organizaciones criminales involucradas en la trata. Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay: Ratificaron el Protocolo de Palermo¹⁷ (2000) en 2002, 2003, 2004 y 2005, respectivamente.

En esta parte de la investigación, presentamos el fenómeno de la trata de personas en los cuatro países del Cono Sur. Salvo cuando se indique la fuente, los datos presentados provienen de los siguientes documentos: “Estudio exploratorio sobre Trata de personas con fines de exploración sexual en Argentina, Chile y Uruguay” (OIM, Diciembre 2006); “La Trata de personas en Paraguay. Diagnóstico exploratorio sobre el tráfico y/o trata de personas con fines de explotación sexual” (OIM, Junio 2005); y “La Trata de Personas en la Región Sudamericana” (Informe de la Séptima Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, Caracas, Julio 2007 –Compilación de actividades realizadas por

OIM y sus contraparte). Los datos de los trabajos constituyen muestras del fenómeno. Las tablas ofrecen información sobre tendencias.

1.2.1 ARGENTINA

La trata de personas es una actividad predominantemente interna, implicando el conjunto del territorio argentino. Las provincias del noreste del país son puntos de origen, esencialmente “proveedoras” de mujeres víctimas; una de las principales áreas de reclutamiento es Misiones. Siguen Corrientes, Chaco, Santa Fe y Tucumán. Otras, fundamentalmente Buenos Aires¹⁸ seguida por Córdoba, La Pampa, Santa Cruz, Chubut, y Tierra del Fuego, son puntos de destino. En algunas provincias, como Entre Ríos, coexisten ambas características. Si bien las rutas tienen una orientación fundamental en sentido Norte-Sur, existe un alto grado de rotación de las mujeres a través de las redes del centro y sur del país.

Existen en Argentina distintas redes de trata, conformadas por diferentes grupos, algunos de ellos integrados por familias enteras cuyos miembros mantienen estrechos lazos comerciales entre sí. En algunos casos poseen numerosos prostíbulos repartidos en distintas regiones del país, y en otros se dedican a regentar lugares en una misma provincia e incluso en una misma ciudad. Algunos de ellos se ocupan de las tres actividades típicas de la trata (captación, traslado y explotación), en otros recurren a operadores secundarios a los fines del reclutamiento y secuestro de mujeres para sus propios locales o para su posterior venta a terceros. La modalidad de reclutamiento es en general el engaño; no obstante, se constata práctica de secuestro (particularmente desde Tucumán hacia La Rioja).

La víctima de la trata en Argentina responde a un tipo general y es similar al de Chile y Uruguay: mujeres mayores y menores de edad, de origen humilde, que habitan zonas muy pobres, con nivel educativo precario y posibilidades laborales reducidas.

En las investigaciones judiciales es notable el déficit en la resolución de casos. La comprobación de hechos se agota, en el mejor de los casos, en identificar al regente o tratante. No se llega a identificar las ramificaciones típicas de la criminalidad organizada. Existen, por otra parte, altos niveles de impunidad desde la tolerancia omisiva hasta la activa protección de los tratantes por parte de algunos miembros de las fuerzas de seguridad. El nivel de percepción de la visibilidad de la trata es mediano. Sin embargo, en

los últimos años, la preocupación e interés creciente ha instalado de a poco el tema en la agenda pública y se ha generado la voluntad política de combatirla. Así, es denunciada como media la desaparición de unas 500 mujeres al año por trata de personas¹⁹. En un año se duplicó la cantidad de casos en los que intervino la Oficina de Asistencia a la Víctima del Delito. No hay series de estadísticas anuales que reflejen la evolución del flagelo, en cuanto al número de víctimas. En 2004 lo había hecho en 9 casos, en 2005 en 27, y en 2006 en 42²⁰.

De acuerdo con el Director de OIM para el Cono Sur, en Argentina existe un esquema de trata presente en todo el territorio, hay una red importante, bien organizada, con capacidad de reclutar y utilizar mujeres por todos lados y en forma diferente para satisfacer los requerimientos del mercado. En algunas zonas del país, como en Tucumán, se trata de emprendimientos familiares que se dedican a la trata de mujeres para exportación a otra provincia o al exterior del país. Hay mecanismos complejos, con responsabilidades diferentes para cada momento del proceso: hay quien recluta y después utiliza a esas víctimas; hay quien recluta y vende a otros; hay quien recluta y alquila. La estimación que se tiene es que un proxeneta tiene una ganancia neta de 13.000 dólares al año por mujer. Es una ganancia muy importante con una inversión muy baja. Eugenio Ambrosi, Director de la OIM, declara que en América Latina se estima que el volumen global de ganancia es de alrededor de 16.000 millones de dólares por año, es casi la mitad de lo que se estima que genera globalmente la actividad. Existe conexión entre el tráfico de drogas y el de seres humanos: varias veces las víctimas de trata son reclutadas para traficar droga²¹.

Respecto a la trata con fines de explotación laboral, existen casos de trabajadores bolivianos reducidos a la servidumbre en talleres textiles en la Ciudad de Buenos Aires. También explotación laboral en quintas agrícolas en el interior de la Provincia de Buenos Aires, así como en el norte y centro del país. Además, del área textil y la agricultura, se desarrolla trabajo esclavo en ladrilleras, pesca, etc.

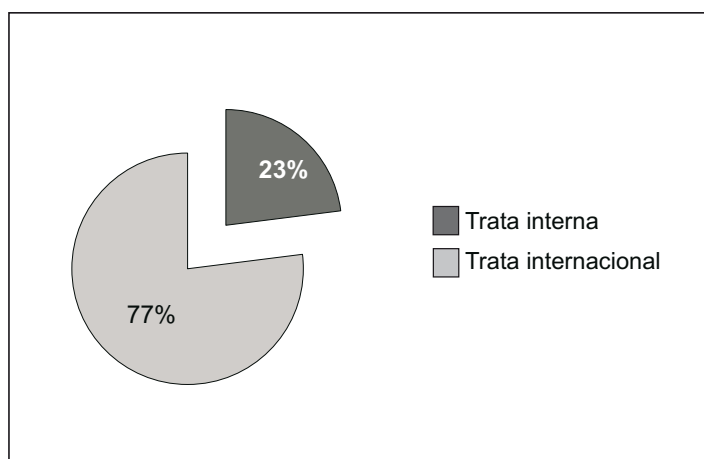
1.2.2 CHILE

Principalmente es un país de destino, y en menor medida de origen y tránsito. Existe una relación directa entre el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas. El tráfico ilícito de migrantes es

frecuente en la frontera norte del territorio nacional (migrantes ingresan al país irregularmente, recurriendo a traficantes, y quedan en situación de alta vulnerabilidad a ser reclutados por redes de trata). Tal y como lo indican los gráficos de más abajo, la trata se da tanto a nivel interno como internacional, en una proporción de 23% y 77%, respectivamente. Las víctimas son predominantemente de nacionalidades chilena, argentina, peruana y colombiana. En menor grado, china, brasileña, ecuatoriana y

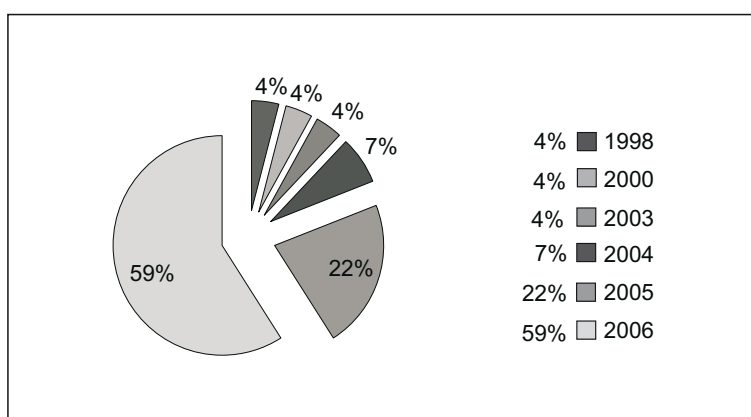
dominicana. Del total de víctimas chilenas, un 64% son víctimas de trata interna. La modalidad de reclutamiento es el engaño. Pero, las características que adquiere la trata de personas hoy en Chile, tienden a asimilarse a los modos de operar que esta práctica ha adquirido a nivel internacional: métodos de captación y reclutamiento; técnicas de invisibilización; aprovechamiento de la vulnerabilidad de las víctimas; y movilidad y desplazamiento entre zonas geográficas.

GRÁFICO 3. PROPORCIÓN TRATA INTERNA/TRATA INTERNACIONAL



Fuente: Estudio exploratorio sobre trata de personas con fines de explotación sexual en Chile. OIM/Chile.

GRÁFICO 4. PROPORCIÓN TOTAL DE NACIONALIDADES VÍCTIMAS DE TRATA INTERNACIONAL

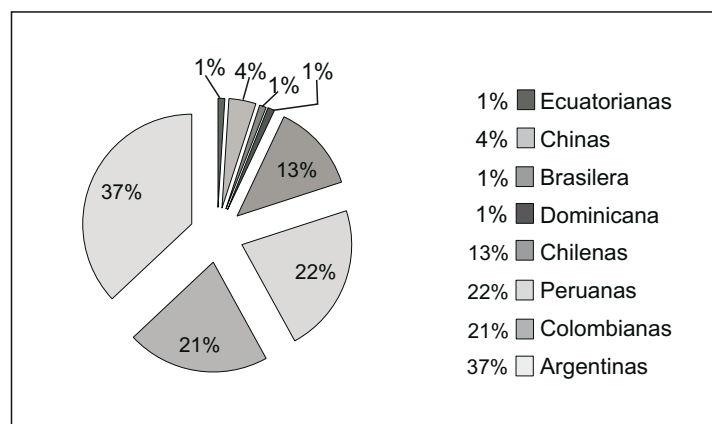


Fuente: Estudio exploratorio sobre trata de personas con fines de explotación sexual en Chile. OIM/Chile.

Pocos casos han sido judicializados. En octubre de 2006, un tratante boliviano que actuaba en Chile fue sentenciado a 6 años de prisión, y el caso es histórico por ser la primera condena judicial por este delito. La visibilidad de la trata/nivel de percepción es escasa, pero se evidencia voluntad política para actuar contra este flagelo.

El predominio del año 2006 en los casos registrados se debe en parte a la inclusión de la figura de trata en el Código Penal chileno, que posibilitó la judicialización de casos. A ello se suma la progresiva sensibilización en los funcionarios de fuerzas de seguridad, quienes comenzaron a registrar los casos detectados durante los últimos años.

GRÁFICO 5. PROPORCIÓN DE AÑOS EN LOS QUE SE REGISTRAN LOS CASOS DE TRATA



Fuente: Estudio exploratorio sobre trata de personas con fines de explotación sexual en Chile. OIM/Chile.

1.2.3 PARAGUAY

Un País de origen, aunque también existen casos de tránsito de bolivianos y peruanos a través de Paraguay, cuyo destino es Argentina, Brasil o España, y destino de mujeres procedentes de diversos estados de Brasil (Paraná, Río Grande do Sul), o bolivianas y argentinas llevadas a Asunción y Encarnación. La proporción de la trata interna/internacional es de 13% y 87% respectivamente. Más del 85% de la trata tiene por fin la explotación sexual.

La mayoría de mujeres que van a Argentina son mujeres en situación de pobreza extrema, con bajo nivel educativo, de orígenes rurales. Las que son llevadas a España suelen tener niveles más altos de educación formal, más recursos económicos y proceden del ámbito urbano. Se ha constatado la existencia de personas con doble proceso de trata (una misma persona traficada a Bolivia y posteriormente a Argentina, por ejemplo). En relación con el origen dentro de Paraguay de las mujeres afectadas existe una gran dispersión, lo que indica la existencia de redes de tra-

ta por todo el país y la movilidad de los reclutadores. No obstante, los focos principales de trata son: Alto Paraná (Ciudad del Este, Pte. Franco, Hernandarias y colonias agrícolas brasileñas), Caaguazú, Guairá (Colonia Independencia), Itapúa (Encarnación y área metropolitana) y Gran Asunción.

La trata interna es mucho más silenciada y naturalizada en el país. Afecta principalmente a niñas y adolescentes del interior rural, procedentes de familias de escasos recursos. Pero existe un fuerte vínculo entre la trata interna y externa, la primera como antesala de la segunda. La trata con fines de explotación sexual en Paraguay afecta a niñas, niños, adolescentes, mujeres, hombres y transexuales, siendo la mayoría mujeres y niñas de 12 a 35 años de edad.

Las personas que integran las redes de la trata internacional y que operan en Paraguay son, mayoritariamente, nacionales del país. No obstante, las redes migratorias informales que se van creando son utilizadas por las redes organizadas delictivas.

Así, los integrantes de las redes en el país de destino delegan y descentralizan las funciones de reclutamiento y preparación del viaje en otras personas. Principalmente, mujeres que ya han viajado a través de estas redes (aún habiendo sido víctimas de ellas), sus familias o amigos, u otras personas que tienen contacto con ellas, son las que realizan las funciones mencionadas. De esta manera, familias que tienen miembros en el lugar de origen y destino desempeñan distintas funciones en el proceso de la trata de personas. Los financiadores de todo el proceso, en la mayoría de los casos, son los dueños de los negocios de prostitución en el país de destino. Envían el dinero para el viaje y la gestión del desplazamiento a nombre de la mujer que va a viajar (no de las personas que forman parte de la red). Así, los promotores y financiadores evitan evidencias de su implicación en caso de una investigación policial²².

No existen datos, estadísticas, estudios privados o públicos sobre el tema, que permitan dimensionar el alcance del mismo. Tampoco existe una centralización de los datos judiciales a nivel nacional, lo que dificulta realizar un análisis de las denuncias y de los estados de los casos. En este sentido, el Poder Judicial es uno de los más reticentes a brindar información. No obstante, se observa una tendencia creciente de denuncias en un corto período de tiempo, especialmente a partir del 2002 y 2003. En cuanto a las denuncias por zonas: predominan G. Asunción, Encarnación, Ciudad del Este y Villarica. Dentro de la Policía Nacional, la trata no se considera un problema prioritario. La Policía tampoco es una referencia para las víctimas. No hay una sola denuncia dentro de los registros estadísticos de la policía en los últimos cuatro años. La corrupción estructural que afecta a las fuerzas de seguridad provoca desconfianza y constituye, en sí misma, parte del problema.

TABLA 23. INCIDENCIA DE CASOS POR AÑO
(NÚMERO DE CASOS, MUJERES Y MENORES DE EDAD) POR AÑO (2000-2004)

Año	Nº de casos	Nº mujeres	Afectadas +18 años	Afectadas -18 años	% de menores afectados
2000	11	70	47	23	32
2001	6	16	0	16	100
2002	8	42	30	12	25,5
2003	29	109	72	37	50
2004	61	236	180	56	24
Total	115	473	329	126	38

Fuente: La trata de personas en el Paraguay: Diagnóstico exploratorio sobre el tráfico y/o trata de personas con fines de explotación sexual: http://www.oas.org/atip/Paraguay/Libro_Trata_Personas_Paraguay_spa.pdf.

1.2.4 URUGUAY

Si bien el contexto es confuso y ambiguo, se constata que Uruguay es país de origen de víctimas de trata internacional con fines de explotación sexual en el exterior. Principales destinos: Italia (Milán y Génova) y diversas ciudades de España. También, en menor medida: Argentina y Alemania. El relevamiento de la OIM indica que Uruguay no es país de destino de víctimas de trata con fines de explotación sexual. Esto no implica la inexistencia de casos. Ni se deben desestimar algunas denuncias existentes sobre varios puntos de riesgo señalados como posibles puertas de entrada de víctimas.

Las mujeres que trabajan en prostíbulos, *whiskerías* y bares nocturnos son uruguayas, registrándose muy esporádicamente casos de extranjeras. Esto hace suponer que los eventuales ingresos no serían permanentes, sino por actividades temporales. Los casos aislados dejan abierto el interrogante sobre si Uruguay está en la ruta de paso o tránsito de traficantes y tratantes. (Por ejemplo, el caso de ciudadanos cubanos que piden refugio en el país, son asistidos por la cancillería uruguaya y con el correr de los días desaparecen. Se sospecha que se trataría de una red de tráfico ilícito con ramificaciones en Cuba, y que el destino final de esos ciudadanos sería Estados Unidos, luego de pasar por Uruguay).

En enero de 2005, un caso sacudió a la opinión pública uruguaya: una red de trata y tráfico ilegal de chinos hacia Estados Unidos, con ramificaciones en Argentina, Bolivia y Paraguay, fue desbaratada en Uruguay luego que una de las víctimas se presentara a la policía. El mismo año, fueron ubicados ciudadanos chinos que eran sometidos a trabajo esclavo en una granja en Canelones. Una empresa china, residente legal en Uruguay, hacía los contactos en Pekín.

La trata interna como delito no es prioridad institucional. No forma parte de la agenda pública, y sólo aparece en forma muy esporádica, como un tema limitado a crónicas policiales. La trata de personas tampoco ha sido objeto de investigación. De acuerdo a declaraciones de un investigador policial uruguayo, la trata es un delito que tiene

una organización detrás, y en Uruguay hay poca experiencia en investigar el crimen organizado, menos aún el crimen organizado transnacional. En cuanto se plantea una denuncia, todo queda como un caso de abuso sexual o explotación sexual. No se investigan sus ramificaciones. La visibilidad de la trata/nivel de percepción, es inexistente. En Uruguay no existen datos oficiales, registros, ni información pública sobre la trata de personas²³. No existen cifras globales, sino casos. El informe anual del Departamento de Estado sobre trata de personas ha incluido a Uruguay en los últimos años como escenario de la trata de personas.

A continuación se presenta un cuadro comparado de la trata de personas con los aspectos sobresalientes antes mencionados por país:

TABLA 24. RELACIÓN COMPARATIVA CONO SUR

	Argentina	Chile	Uruguay	Paraguay
Factor común	Existencia de trata de personas con fines de explotación sexual tanto en su forma interna como internacional Fronteras permeables que propician accionar de redes criminales			
Predominio trata interna/internacional con fines de explotación sexual	Predominio Trata interna (Todas las provincias implicadas, ya sea como puntos de origen, destino o ambas). Ruta: sentido Norte-Sur, sin embargo alta rotación entre centro y sur del país.	Trata internacional (77%) Trata interna (23%)	Trata interna-internacional	Trata internacional (87%) Trata interna (13%) Fuerte vínculo entre ellas
Categoría principal del país (trata con fines de explotación sexual)	País de destino	País de destino En menor grado de origen y tránsito	País de origen	País de origen En menor grado de tránsito y destino
Principales rutas como país de origen	Hacia España	Hacia España y Japón	Hacia Italia, España	Hacia Argentina y España
Principales nacionalidades de víctimas	Paraguay En menor medida: brasilera y dominicana	Chilena, argentina, peruana, y colombiana. En menor medida: china, ecuatoriana, brasilera y dominicana	—	—
Modalidad de reclutamiento	Engaño/secuestro	Engaño	—	Engaño/extorsión

Fuente: Elaboración del autor.

TABLA 24. RELACIÓN COMPARATIVA CONO SUR
(CONTINUACIÓN)

	Argentina	Chile	Uruguay	Paraguay
Perfil de víctimas de trata con fines de explotación sexual	Similar en los tres países (Responden a tipo general: mujeres mayores y menores de edad, origen humilde, habitan zonas muy pobres, nivel educativo precario, posibilidades laborales reducidas)			Mismo tipo general, con una tendencia de destino según la condición socio-económica
Visibilidad, nivel de percepción del problema/agenda pública	Mediana Tema instalado en la agenda pública	Escasa/minimizada Tema instalado en la agenda pública	Inexistente No forma parte de la agenda pública	Minimizada/ desconocimiento No existe una estrategia nacional de lucha contra la trata
Aspecto judicial	Escasez de hechos judicializados. Implicación recurrente de funcionarios públicos y políticos (por participación directa o por inacción)	Pocos casos judicializados	—	Escasez de recursos técnicos y humanos capacitados y sensibilizados, asignados a la investigación policial y judicial. Mayor parte de denuncias y casos: se cierran, se pierden, se archivan, o quedan paralizados durante años. También existen denuncias de desapariciones, asociadas a redes de trata, que son archivadas por falta de un imputado o evidencias de comisión de hecho punible.
Categoría del país (Trata de personas con fines de explotación laboral)	País de destino (Principalmente víctimas de nacionalidad boliviana)	País de origen y destino (Origen: casos de captación desde EE.UU.; destino: casos de personas de Pakistán, India e Indonesia y otras de origen oriental traídas a Chile)	Se identifican algunos casos de trata con fines de explotación laboral	País de origen

Fuente: Elaboración del autor.

1.3 TRÁFICO DE ARMAS

La proliferación de las armas livianas en el Cono Sur es un fenómeno que apareció en la agenda política a mediados de los 90, y está estrechamente vinculado al incremento de las tasas de delincuencia. En otras palabras, la demanda de armas livianas en el Cono Sur no proviene de conflictos armados, como ha sido el caso de los Balcanes, el Cáucaso o África²⁴. Tampoco es una demanda que surja de carteles de droga u organizaciones armadas que se dedican también al narcotráfico, como ha sido el caso de Perú y Colombia. No obstante, la problemática de las armas livianas y su impacto en la seguridad pública son considerados como una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía. “Aunque América

Latina tiene apenas el 14% de la población mundial, el descontrol de las armas, sumado a otros factores (...) es responsable de casi la mitad de los homicidios que se producen en todo el mundo con armas de fuego. La violencia consume entre el 13 y 15% de su Producto Bruto Interno (PBI). Y el continente no está en guerra”²⁵. La proliferación de las armas es fundamentalmente un fenómeno interno de cada país, pero se ha confirmado la existencia de un tráfico importante en el ámbito regional.

La problemática de las armas livianas y su impacto en la seguridad ciudadana ha generado una importante literatura. Para el Cono Sur, se destacan particularmente las investigaciones “Armas pequeñas y livianas en el Cono Sur: diagnóstico de la situación”

y “El problema de las armas de fuego en el Cono Sur” de 2006 de Flasco/Chile de respectivas autorías de Liza Zúñiga y Diego Fleitas²⁶, las que junto con otros documentos servirán de fuente para el desarrollo de esta parte de la investigación. Cabe mencionar que aquí, debido a la temática de la presente investigación, se enfocará sólo un aspecto de la problemática de la proliferación de las armas livianas: el tráfico. Una de las características más resaltadas del tráfico de armas livianas es que, en general, se encuentra en una zona gris donde los vacíos legales y la ausencia de políticas de control permiten el desvío de armas del circuito legal al ilegal. De hecho, prácticamente todas las armas ilegales tienen un origen legal, y sólo un número insignificante es fabricado clandestinamente. Es, probablemente, la característica más singular del tráfico de armas que lo distingue, por ejemplo, del tráfico de drogas. Por otra parte, el tráfico de armas es considerado como el más lucrativo después de las drogas, y ambos rubros de la criminalidad organizada, a menudo, se vinculan tanto en el ámbito interno como internacional. Por lo tanto, el mayor enfoque del presente trabajo será sobre la cantidad de armas en circulación y las estimaciones en torno a los flujos ilegales.

1.3.1 ARGENTINA

De acuerdo con los datos del Registro Nacional de Armas (Renar), la cantidad de armas en circulación en Argentina en 2004 era de 1'123.059 en manos de particulares. Había 624.735 legítimos usuarios, una cifra que había registrado un aumento de 34% desde 2000²⁷. La razón del incremento se vinculó al deterioro de la situación de seguridad que cambió la intencionalidad de compra de armas: en 1999 sólo el 29,6% por ciento declaraba haber comprado armas por motivos de defensa, pero en 2003 el porcentaje se había incrementado al 45,1%²⁸. No obstante, distintos cálculos y estimaciones ubican alrededor de 2.392.965 armas en el país. Aun cuando resulte difícil determinar cuáles de estas armas son ilegales, la existencia de un circuito local ilícito de armas no deja muchas dudas. Ese circuito se compone de armerías que operan en el mercado “gris” vendiendo tanto legal como ilegalmente, pero también del desvío de armas incautadas de depósitos policiales o judiciales.

1.3.2 CHILE

Chile intenta ajustarse a los criterios internacionales procurando entregar una imagen internacional de

país comprometido con la paz; por ejemplo, Chile no exporta armas a países que promueven actividades de terrorismo internacional, aquellos que tienen una situación de guerra externa con países que son amigos de Chile –o con los que tiene relaciones diplomáticas– y a países que tengan prohibición de envío de armas por las Naciones Unidas. De acuerdo con datos oficiales, en 1993 había 20.869 armas registradas. Esta cifra subió súbitamente en los últimos años; en 2004, era de 695.968, pero se estima que el circuito de armas ilegales cuenta con una cifra que oscila entre 100 y 300 mil²⁹. De hecho, las denuncias por armas extraviadas pasaron de 535 en 2000 a 2.095 en 2005, un dato que permite suponer que el circuito ilegal se abastece con robos a particulares.

1.3.3 PARAGUAY

Paraguay es señalado como lugar de triangulación y tráfico hacia países vecinos y Colombia. Se registró hasta un caso de tráfico de armas a Turquía donde se confiscó un cargamento búlgaro cuyo destino era formalmente un importador en Asunción. La transformación de Paraguay en un lugar de triangulación y la fácil accesibilidad a armas tuvo un impacto directo en la seguridad ciudadana: en cinco años, 2000-2005, los homicidios se incrementaron 34%, de 670 casos a 929, con un pico de 1.057 víctimas en 2003. El 58% de los homicidios involucraron el uso de armas a fuego. La cantidad de armas registradas en 2004, según los datos de la Dirección de Material Bélico (Dimabel), era 316.093. Pero según entrevistas a los propios funcionarios de Dimabel, las armas ilegales podrían alcanzar 1 millón, aunque no se precise el método de cálculo estimativo. Hay 74 armerías, de las cuales 12 están en Asunción y 10 en Ciudad del Este; a su vez, 31 empresas importadoras se encuentran registradas en Dimabel. Las casas de empeño, ferreterías o ramos generales forman las principales fuentes del mercado ilegal. El desvío de armas incautadas constituye otro origen de este mercado. El arma usada por la seguridad privada también es señalada como problemática por falta de controles reales. Sobre todo, Paraguay es el mayor abastecedor de armas del crimen organizado en Brasil, y las transacciones se hacen principalmente en Ciudad del Este y otras ciudades fronterizas donde florece un mercado “gris” de armas.

1.3.4 URUGUAY

En general reconocido como un país donde las tasas de homicidio habían sido bien bajas, Uruguay vio su condición de país seguro deteriorarse en los 90, pero sobre todo en los principios del siglo XXI: entre 1990

y 2005, los delitos contra las personas aumentaron un 140% y contra la propiedad un 101%; en el año 2002, la tasa de homicidio alcanzó el 6,7 por cada 100 mil habitantes. En la ciudad de Montevideo, en 2004, el 54% de los homicidios y el 41% de los robos fueron cometidos a mano armada. Hay 18 armas registradas por cada 100 habitantes, pero se desconoce la cifra de las armas no registradas. En marzo 2006, había 592.923 armas legales incluyendo las de la policía y las fuerzas armadas (8,35% del total), y 385.008 personas registradas como tenedoras, de las cuales 1.187 eran coleccionistas. El contrabando no es significativo; el mercado negro se forma principalmente con armas robadas en armerías y hogares: del 2002 al 2005 fue denunciado en Montevideo el hurto de 2.309 armas. Otra fuente de proliferación ilegal podría ser la de los miembros de las fuerzas armadas uruguayas que regresan al país de una misión de paz; se calcula que de esta forma unos 800 AK-47 han ingresando al país³⁰.

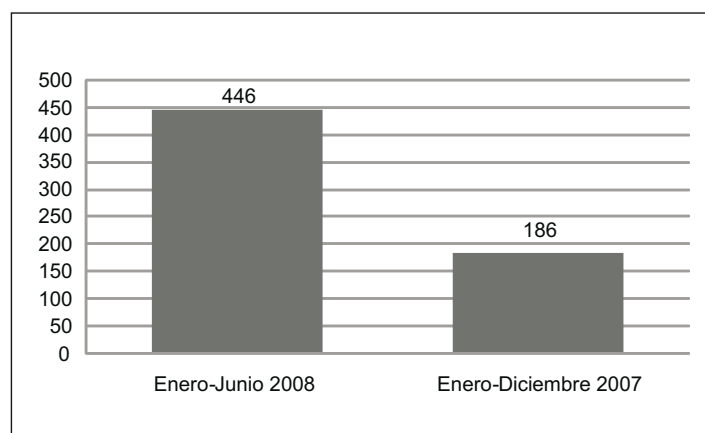
1.4 CIBERCRIMEN, FRAUDE FINANCIERO

Se trata de una actividad criminal fundamentalmente vinculada al fraude informático. El aspecto llamativo del crimen financiero es la inexistencia de cualquier tipo de datos oficiales; de hecho, las denuncias y quejas provienen fundamentalmente de empresas, y son reflejadas en la prensa.

Según el Tercer Informe de Fraude Online para Latinoamérica, de 2008, de la empresa de seguridad digital S21, América Latina registra en el primer semestre de 2008 más casos de estafas online que en todo 2007, lo que representa un incremento del 135% (Ver gráfico abajo). Durante 2008, la unidad S21sec e-crime detectó y solucionó un total de 446 casos de *phishing*³¹, troyanos, redirectores y otras actividades calificadas de fraude online dirigidas a entidades financieras en Latinoamérica. El *phishing* o la suplantación de páginas web de empresas continúa siendo una de las principales preocupaciones ya que supuso el 80% del total de casos en 2008. A pesar del alto porcentaje de casos de *phishing*, han ido apareciendo nuevos tipos de fraude online en los últimos años que han evolucionado rápidamente.

En 2007, los casos de códigos maliciosos (troyanos), programas especializados en el robo de información que se descargan sigilosamente en la computadora del usuario, representaron el 6% del total de ataques en la región, sin embargo en los primeros 6 meses de 2008 se ha incrementado notablemente, alcanzando el 19% de los casos detectados en Latinoamérica. Los redirectores representaron el 2,1% de los ataques totales sufridos en 2007, y pese al incremento en número, en el primer semestre de 2008 sólo suponen el 1% del total de fraudes registrados en la región. Según los datos registrados por S21sec e-crime, Brasil, México, Chile, Colombia, Panamá y Perú han alcanzado una elevada cifra de fraude online

GRÁFICO 6. TOTAL CASOS DE FRAUDE *ONLINE* DETECTADOS EN LATINOAMÉRICA EN 2007-2008



Fuente: Informe de fraude *online* 2007 y primer semestre de 2008, S21sec e-crime.

similar a la de España u otros países con un alto índice de ataques. De la misma manera, los tipos de ataque que se están detectando son similares a los registrados en el resto de países del mundo y siguen la misma evolución y tendencias. De los 355 casos de *phishing* detectados durante el primer semestre de 2008 en Latinoamérica, 169 se originan en Estados Unidos (49% de casos detectados en la región). Del total de ataques provenientes de Estados Unidos, el 48% corresponde al *phishing*, 55% a troyanos y 67% a redirectores. A pesar de ser el país de origen de la mayoría de los ataques, se observa un notable descenso respecto al porcentaje registrado en 2007 (60% de los casos totales).

Los resultados de la encuesta, que incluye a Chile y Argentina, "Seguridad de los datos de las tarjetas de crédito en América Latina" de RSA Security Inc. The Security Division of EMC de mayo de 2008, los datos de tarjetas de crédito residen en múltiples capas dentro de la infraestructura de la información, desde base de datos hasta correo electrónico, lo que implica grandes desafíos para las empresas, en el corto y mediano plazo, para prevenir la pérdida de datos. La mitad de las empresas encuestadas aún no dispone de mecanismos básicos para la seguridad de la información. Sólo el 46% encripta los datos almacenados de tarjetas de crédito; mientras que el 49% no encripta ningún dato. Por otra parte, el 50% de las empresas consultadas no aplica ninguna solución para monitorear el acceso a estos datos. Se analizó también el nivel de conocimiento y aplicación del estándar de seguridad de datos en la industria de pagos de tarjeta de crédito (PCI DSS), que constituye un marco de buenas prácticas aplicable a todas las organizaciones que recopilan, procesan o almacenan información crediticia. El 48% de las empresas encuestadas en América Latina desconocían absolutamente el estándar PCI DSS. Y entre el 52% que dijo conocerla: el 74% respondió que había tomado medidas para cumplir con los requisitos, el 35% ya estaba en condiciones para cumplir con la norma o esperaba estarlo en los próximos seis meses; y un 25% esperaba poder cumplir con la norma en el transcurso de un año.

1.4.1 ARGENTINA

Según los responsables de IT de las empresas, el país no hace lo suficiente contra el *cibercrimen*. De acuerdo al informe Global Business Security realizado por IBM, el 95% de los *Chief Information Officer* argentinos no cree que Argentina esté colaborando

en la lucha contra el *cibercrimen*. Naciones Unidas afirma que las economías en desarrollo se han convertido en tierra fértil para los ataques informáticos. Según el FBI, en 2004 el costo global del *cibercrimen* alcanzó los 400.000 millones de dólares (*La Nación* 10/05/2006).

En 2006, se detectaron dos casos de *phishing*. El primer intento lo vivió en febrero una entidad de capitales extranjeros. En mayo, se trató de un banco argentino. Para la fecha, este tipo de ataques era frecuente en otros países en donde la banca electrónica está más desarrollada. De acuerdo con declaraciones de expertos en la materia, Argentina era el único país de la región donde el tema no estaba instalado. Chile, Brasil, Colombia, habían tenido casos importantes (*Infobae.com*, 28/05/2006).

Argentina comienza, de a poco, a tener cada vez mayores niveles de incidentes informáticos, tanto en organizaciones como en individuos. *Phishing*, robo de identidad, apropiación de bases de datos, virus, gusanos, troyanos, cada una de estas prácticas y códigos maliciosos "enriquece" la modalidad delictiva en Internet. De acuerdo a un reciente informe de Symantec la mayoría de los bancos que operan en Argentina han recibido ataques de *phishing* (*Revista Press F5* en *Infobae.com* 05/10/2006).

Un informe mundial de Gartner Group permitió tener un primer esbozo sobre el daño que la identidad robada, una de las modalidades de delito informático, provoca en Argentina. Según la consultora, esta forma de *cibercrimen* causa pérdidas anuales por US\$ 1.200 millones en el país. Esto es el 1,9% del total de los daños que este tipo de delito registró en el 2004 en el mundo, que alcanzó los US\$ 52.600 millones.

Buenos Aires es la ciudad de América Latina más afectada por programas *bots*³², con un 16,5% del total de la región. Se impone a lo que sucede en la ciudad de México, afectada en un 12,39%, mientras que en tercer lugar se ubica San Pablo (9,56%) de acuerdo al informe de Symantec. El crecimiento de banda ancha es uno de los motivos por los cuales empresas y usuarios argentinos se ven cada vez más afectados por el delito informático.

Argentina es el segundo país con más computadoras zombies en América Latina y la Ciudad de Buenos Aires fue la que más mostró PC infectadas por *bots*. Argentina ocupa el segundo lugar en la región en actividad maliciosa. El 14% del spam en la región proviene de Argentina (*Infobae.com* 15/05/2008).

El incremento en las conexiones de banda ancha y los pocos controles hicieron que los ciberdelincuentes mudaran sus operaciones. Y Argentina pasó a ser

una de las plazas preferidas, a juzgar por el último informe sobre amenazas en Internet elaborado por Symantec (Ver tabla 25).

TABLA 25. *BOTS* Y REDES *BOTS* EN AMÉRICA LATINA³³

Nivel	País	Porcentaje Regional	Porcentaje global
1	Brasil	40	5
2	Argentina	17	2
3	Perú	13	2
4	Chile	9	1
5	México	7	1
6	Colombia	3	<1
7	República Dominicana	3	<1
8	Uruguay	3	<1
9	Puerto Rico	2	<1
10	Venezuela	1	<1

Fuente: Informe sobre amenazas a la seguridad en Internet, principales hallazgos para América Latina, Vol. 13, abril 2008, Symantec.

De acuerdo a informes de Symantec, Argentina ascendió dos escalones y ahora es la cuarta a nivel mundial en cuanto a actividad maliciosa por usuario de banda ancha. El podio lo encabeza Perú, seguido por Estados Unidos y Polonia. Según declaraciones de Symantec, los delincuentes se trasladan a países donde las prácticas de seguridad informática, la legislación y la infraestructura (en materia de seguridad) no se encuentran muy desarrolladas. Como muestra el cuadro, Argentina ocupó el segundo lugar

en América Latina en actividad maliciosa, con un 16% del total regional, detrás de Brasil. Según un informe de la firma de tecnología Cisco: Argentina tiene el menor nivel de seguridad informática de la región. En un puntaje que va de 0 a 100 y que interrelaciona los niveles de amenazas que perciben las empresas y cómo ven que están preparadas para defenderse, Argentina y Colombia acusaron el nivel más bajo de la región con 62 puntos (Inboba.com 16/05/2008).

TABLA 26. PAÍSES CON MAYOR ACTIVIDAD MALICIOSA EN AMÉRICA LATINA

Nivel	País	Porcentaje	Nivel Código malicioso	Nivel Spam zombies	Nivel Servidores de comando y control	Nivel Hospedaje de sitios web de phishing	Nivel bots	Nivel origen de ataque
1	Brasil	37	2	1	1	1	1	1
2	Argentina	16	4	3	2	2	2	2
3	México	15	1	2	4	3	5	3
4	Chile	7	3	4	5	5	4	4
5	Perú	7	7	6	3	7	3	5
6	Colombia	5	6	5	6	4	6	6
7	Venezuela	2	8	8	7	8	10	7
8	Puerto Rico	2	5	10	13	9	9	10
9	República Dominicana	2	9	7	N/A	17	7	9
10	Ecuador	1	12	16	8	6	16	16

Fuente: Informe sobre amenazas a la seguridad en internet, principales hallazgos para América Latina, vol. 13, abril 2008, Symantec.

TABLA 27. PERCEPCIÓN DE AMENAZA DE LAS EMPRESAS

País	Puntaje
México	66
Chile	64
Venezuela	64
Brasil	63
Argentina	62
Colombia	62
Total América Latina	64

Fuente: Primer Latin America Security Index (CISI) 2007-2008, Cisco³⁴.

Según un estudio sobre la economía clandestina y el fraude en Internet en el mundo hecho por Symantec, el robo de datos de tarjetas movería millones. Hablan de 5.300 millones de dólares al año. La cifra surgió de multiplicar el importe medio de fraude por tarjeta (US\$350) por los millones de tarjetas que la compañía detectó que se ponían a la venta en Internet. De acuerdo a un consultor de seguridad informática de Argentina, en el país no hay datos sobre fraude electrónico, ya que las empresas no están obligadas a darlos como sí ocurre en Estados Unidos (*Clarín* 25/11/2008).

En Argentina la tarjeta de crédito es uno de los instrumentos financieros más utilizados. El endeudamiento con esta herramienta creció 47 por ciento en Argentina en el último año, de acuerdo con un informe de Deloitte. Según datos del Banco Central de la República Argentina (BCRA), actualmente hay en el país más de 17 millones de tarjetas de crédito, dos millones más que un año atrás; en tanto que en diciembre pasado existían 11'478.019 de titulares, 30% más que en igual mes de 2006, cuando totalizaban 8'864.536. El financiamiento con plástico viene creciendo de manera sostenida, a diferencia de lo que ocurre con otros tipos de créditos que ya muestran amesetamiento. En abril pasado, el monto total facturado con tarjetas superó los \$12.200 millones de pesos argentinos, frente a los \$8.300 millones del mismo mes de 2007. Este movimiento financiero es objeto de caza de los delincuentes informáticos. (Infobaeprofesional.com 03/06/08).

1.4.2 CHILE

El cibercrimen vive una etapa de expansión en Chile, con miles de cuentas bancarias vulneradas y torres de tarjetas de crédito clonadas este año, además de varios sitios *hackeados*, el último de ellos corres-

pondiente al del gobierno chileno (en la página oficial del gobierno de Chile, piratas informáticos colocaron una bandera peruana con una leyenda nacionalista). Las investigaciones preliminares apuntan a que el *hacker* lo hizo desde Chile, donde la alta penetración de Internet ha hecho expandirse al cibercrimen o delitos informáticos. Además, los hackers se han visto beneficiados en su accionar por el uso masivo en Chile de la banda en líneas, con una penetración que supera el 80% según la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras (ABIF). De acuerdo a la ABIF, hace 5 años, 591.356 clientes estaban conectados en línea a su banco, en julio de 2007 la cifra era 1'464.311 (*La República*, 07/11/07).

A través del correo electrónico se insta a clientes del Banco de Chile a que actualicen los datos de su cuenta en un falso sitio web en un servidor. Entre las características de los delincuentes que operan a través de este tipo de delitos, el subinspector de la Brigada del *Cibercrimen* señaló que en mayo de 2007 detectaron una red en torno al *phishing* en la que había personas encargadas de montar la página en otro sitio, había extranjeros que reclutaban a chilenos para que estos a su vez recluten a otras personas para hacer efectivo el cobro de la plata y para que puedan ser operadas dentro del sitio (Invertia.com, enero 2008).

Datos personales de seis millones de chilenos quedaron públicamente disponibles en Internet, luego de que fueran sustraídos desde los servidores de diferentes entidades públicas y privadas. Los sistemas penetrados pertenecen al Ministerio de Educación y al sitio de Prueba de Selección Universitaria (PSU 2005), la Dirección General de Movilización General (encargados del reclutamiento militar), el Servicio Electoral y registros telefónicos. *El Mercurio* acce-

dió a la documentación, entre la que se constató un instructivo para que los usuarios hagan uso de la información. En un archivo, el autor de la infiltración explica que la idea es “mostrar lo mal protegidos que están los datos en Chile” (*El Mercurio* y BBCMundo. com 11/05/08).

Hay un vacío legal sobre el *cibercrimen* en Chile, y el abuso no tiene pena. Debido a este vacío, la Escuela de Derecho de la Universidad Mayor, en conjunto con Microsoft, organizaron el Primer Seminario sobre Delitos Informáticos en septiembre de 2008 (La Segunda Online 04/09/08).

Chile es “el paraíso” de los delitos informáticos, según un abogado especialista. Los delitos informáticos en Chile en la práctica no están penados. “No es una mala idea venir a instalarse a nuestro país para cometerlos”, dijo Flavio Tapia, abogado de Verisign Chile. La ley 19.223, que regula el tema, data de 1993, cuando apenas existía Internet. Uno de los casos más conocido en este año, en materia de delitos informáticos, fue la filtración de datos de más de seis millones de personas. Hace dos semanas se sobreescribió la investigación. No se encontrarán culpables por la falta de medios tecnológicos que permitan averiguar ni se pudo convencer a la autoridad de seguir investigando (Cooperativa.cl, 16/11/08).

1.4.3 PARAGUAY

El país se encuentra muy rezagado en cuanto a Tecnologías de la Información a nivel regional y global, siendo ampliamente superado por sus pares como Argentina y Chile, que se encuentran entre los primeros 50 países del mundo en cuanto a IT, según un estudio realizado por la Unidad de Inteligencia de *The Economist* y patrocinado por Business Software Alliance (BSA) (BSA 16/09/08). La información sobre *cibercrimen* y fraude financiero, a su vez, es escasa, incluso las noticias periodísticas. Paraguay no está incluido en los informes regionales o internacionales pero esto no significa que el país esté al margen de este tipo de actividad criminal.

En marzo de 2007, la prensa hizo eco a un caso de *phishing* con la intención de robar datos a miles de usuarios. Un correo electrónico fraudulento llegaba a miles de buzones de e-mail en el país. Esta comunicación, que supuestamente provenía del departamento de seguridad de una conocida institución bancaria de plaza, solicitaba una serie de datos a quienes recibían este mensaje (*ABC Digital* 22/03/07).

Durante todo el 2007, crecieron los intentos de fraude informático. Debido a la poca penetración de Internet, el uso de las bancas virtuales es mínimo, no obstante, esto no significa que los hackers no ataquen a los usuarios del servicio electrónico de bancos. Un correo electrónico circuló entre clientes y no clientes de los bancos BBVA y Continental, y contenía un vínculo a una web –clonada– del BBVA Banco Continental, donde, una vez insertados los datos del cliente y número de cuenta, se envían a una dirección ‘X’, utilizada por el delincuente informático. Este intento de estafa no prosperó en nuestro país debido a que aquí ambas entidades operan de manera independiente, no como en otras naciones. Cabe recordar que a mediados de marzo del 2007, fueron usuarios de Interbanco los que recibieron un mail, con membrete falso de la entidad financiera, solicitando el reingreso de los datos propios del cliente en una web idéntica a la del banco local. Durante todo el año 2007 no se supo acerca de daños ocasionados por el fraude electrónico, ni se pudo dar con el “*phisher*”. Otros bancos que trabajan en el mercado local también brindan el servicio de banca electrónica a sus clientes, pero no se han reportado casos de intentos de fraude electrónico (*ABC Digital* 07/02/08).

1.4.4 URUGUAY

En agosto de 2007 se triplicaron las denuncias por delitos informáticos, las más frecuentes son por amenazas y estafas vía correo electrónico y web, aunque el mensaje de texto se convierte también en una amenaza. Si bien la oficina de Delitos Informáticos (una sección del Departamento de Delitos Complejos de la Jefatura de Policía de Montevideo) recibió sólo nueve denuncias en lo que va de agosto, esto significa tres veces más de las que se registraron en el mismo mes de 2005 y 2006; por estos casos fueron procesadas cinco personas. En 2005, la mitad de las denuncias recibidas fueron por amenazas (25%) y estafas (25%), mientras que por hurto de la casilla de correo 16%. La tendencia de los delitos informáticos siguió por el mismo camino en 2006, llegando las amenazas al 30% y las estafas a 27%. La experiencia de las autoridades indica que hasta el momento no se detectaron grandes delincuentes de la informática (*hackers*) (Portal InfoyCom 29/08/07).

En agosto de 2008, dos uruguayos son detenidos por apoyar una organización que tendría su base en México y que se dedica a traspasar dinero de unas

cuentas bancarias a otras. Los uruguayos se encargaban de ofrecer sus cuentas en Uruguay, donde los hackers depositaban el dinero. Delitos Económicos también detuvo a parte de una organización que estafaba empresas de crédito. La maniobra consistía en la solicitud de créditos avalados por recibos de sueldo falsos, de una empresa que no existía. La denuncia fue presentada por una financiera que recibió seis solicitudes de crédito de este tipo (*El País digital* 30/08/08).

1.5 PIRATERÍA DE CD, DVD, SOFTWARE, ETC.

El Estudio mundial anual de piratería de software del Business Software Alliance-International Data Corporation (BSA-IDC) realizado en mayo 2008 establece el esquema para América Latina que se muestra en la tabla 28.

De acuerdo al estudio de IDC y BSA:

Argentina. 74% del software empaquetado e instalado en PC durante el último año es ilegal. Pérdidas por piratería de software representaron aproximadamente US \$370 millones de dólares durante el último año. La tasa de piratería en Argentina se redujo 1% aunque las pérdidas económicas por piratería aumentaron a 370 frente a 303 millones de dólares en el último año.

Chile. Perdió US\$ 187 millones por concepto de piratería de software, cifra que representa un alza de 14,7% respecto del período anterior. El aumento se produce a pesar de que la tasa de piratería cayó dos puntos porcentuales (de 68 a 66%).

Paraguay. Entre los países con la más alta piratería (82%).

Uruguay. El 69% del software utilizado es ilegal. Las pérdidas por piratería de software representaron en 2007 aproximadamente US \$23 millones de dólares, un incremento del 43% frente a la última medición.

Tomando sólo a estos cuatro países las cifras comparadas para el 2007 son las consignadas en la tabla 29.

A su vez, el International Intellectual Property Alliance (IIPA) 2008 Special 301 Report, proporciona un resumen para cada uno de Argentina, Chile y Paraguay con respecto a la piratería de software (Uruguay no figura en la lista).

1.5.1 ARGENTINA

IIPA recomienda que Argentina permanezca en 2008 en la "lista de observación prioritaria".

Durante 2007, el crecimiento de Internet y la piratería de discos ópticos (principalmente CD-Burning) continúan amenazando los mercados legítimos de las industrias de copyright. La piratería callejera, especialmente en el mercado público en Buenos Aires conocido como "La Salada", continúa siendo generalizada. Las industrias informaron que la cooperación con la policía seguía siendo buena. Desafortunadamente, pese a los operativos y secuestros de productos, pocos criminales son procesados y menos aún llegan a una sentencia final. Hay una gran falta de estrategia nacional para proteger y hacer respetar los derechos de autor. Es preciso que el gobierno revise sus organismos para asegurar que se está utilizando software legal. Del lado legislativo, la implementación de las obligaciones de los tratados de la OMPI/WIPO se mueve muy lentamente. Además, Argentina debe fortalecer las sanciones criminales y remediar y proporcionar medidas para resguardar materiales protegidos por derechos de autor en la era digital.

En el informe se destaca también que la piratería en Internet ha crecido dramáticamente durante los últimos tres años. El crecimiento no es sorprendente considerando que Argentina posee más de 1,5 millones de conexiones de banda ancha (de acuerdo a internetworldstats.com). Persiste la oferta generalizada del "delivery" de productos pirata.

De acuerdo a la industria discográfica, aproximadamente 600 millones de canciones por año se descargan ilegalmente en Argentina. Los cibercafés en Argentina contribuyen significativamente en las descargas ilegales (38%). En la calle, se venden en forma ilícita productos ópticos vírgenes, en su mayor parte provenientes del Sudeste Asiático que entran al mercado argentino vía Uruguay o Paraguay. De acuerdo a estadísticas proporcionadas por la Aduana Argentina en el 2007 entraron al país: 187 millones de CD-R y 104 millones de DVD-R.

Uno de los centros de la piratería es la feria La Salada que aproximadamente 50.000 consumidores visitan a diario. Las ventas anuales estimadas son de US \$470 millones. Es un centro de piratería, lleno de copias ilegales de todos los sectores del copyright. Se teme que La Salada esté próxima a la organización y magnitud de piratería y falsificación de Ciudad del Este.

TABLA 28. PIRATERÍA DE *SOFTWARE*, AMÉRICA LATINA

América Latina	Rata de piratería (%)					Pérdidas (US\$ millones)				
	2007	2006	2005	2004	2003	2007	2006	2005	2004	2003
Argentina	74	75	77	75	71	370	303	132	108	69
Bolivia	82	82	83	80	78	19	15	10	9	11
Brasil	59	60	64	64	61	1.617	1.148	756	659	519
Chile	66	68	66	64	63	187	163	109	87	68
Colombia	58	59	57	55	53	127	111	90	81	61
Costa Rica	61	64	66	67	68	22	27	19	16	17
República Dominicana	70	70	77	77	76	39	19	8	4	5
Ecuador	66	67	69	70	68	33	30	17	13	11
El Salvador	81	82	81	80	79	28	18	8	5	4
Guatemala	80	81	81	78	77	41	26	14	10	9
Honduras	74	75	75	75	73	8	7	4	3	3
México	61	63	65	65	63	836	748	525	407	369
Nicaragua	80	80	80	80	79	4	4	2	1	1
Panamá	74	74	71	70	69	22	18	8	4	4
Paraguay	82	82	83	83	83	13	10	10	11	9
Perú	71	71	73	73	68	75	59	40	39	31
Uruguay	69	70	70	71	67	23	16	9	12	10
Venezuela	87	86	82	79	72	464	307	173	71	55
Otros	83	83	82	79	81	195	96	32	6	7
Total AL	65	66	68	66	63	4.123	3.125	2.026	1.546	1.263

Fuente: Estudio mundial anual de piratería de software del Business Software Alliance-International Data Corporation (BSA-IDC).

TABLA 29. PIRATERÍA DE *SOFTWARE*, 2006-2007

País	Índice de piratería de <i>software</i> 2007	Variación respecto 2006	Pérdidas (US\$ millones) 2007	Variación respecto 2006
Argentina	74%	↓1%	370	↑22,0%
Chile	66%	↓2%	187	↑14,7%
Paraguay	82%	=	13	↑30,0%
Uruguay	69%	↓1%	23	↑43,7%

Fuente: Estudio mundial anual de piratería de software del Business Software Alliance-International Data Corporation (BSA-IDC).

Si bien se han realizado algunos operativos en el centro de Buenos Aires, el interior del país permanece plagado de vendedores callejeros vendiendo productos piratas (por ejemplo, las ciudades de Tucumán y Santa Fe). Con frecuencia se ven puestos piratas en las estaciones de tren y otras zonas de gran tránsito. La industria discográfica informa que la piratería de música está causando pérdidas importantes. La piratería física en forma de CD-R grabados continúa plagando el mercado argentino de la música, pero el mayor impacto negativo ha sido la piratería por Internet. 27 millones de unidades de producto pirata en el mercado (representan cerca del 60% de todas las unidades vendidas). La mayor concentración de producto pirateado está en

Buenos Aires (Capital y provincia) pero tienen fuerte presencia en todas las provincias.

BSA también informa que no hubo en 2007 grandes mejoras en la situación de la piratería de software en Argentina. La piratería de software de programas comerciales sigue siendo alta, especialmente en organizaciones pequeñas y medianas. En términos cualitativos y cuantitativos, las grandes organizaciones son las peores enemigas de los propietarios de copyright de software comercial. Esto incluye no sólo las oficinas gubernamentales a nivel federal, provincial y municipal sino también a una cantidad de empresas privadas.

TABLA 30. ARGENTINA¹. PÉRDIDAS COMERCIALES ESTIMADAS DE LA PIRATERÍA DE DERECHOS DE AUTOR
(EN MILLONES DE DÓLARES) Y NIVELES DE PIRATERÍA, 2003-2007²

Industria	2007		2006		2005		2004		2003	
	Pérdidas	%	Pérdidas	%	Pérdidas	%	Pérdidas	%	Pérdidas	%
Grabación de sonidos y composiciones musicales ³	8,47	60	82,0	60	69,5	60	41,5	55	30,6	53
Software comercial ⁴	226,0	77	182,0	75	109,0	77	63,0	75	44,0	71
Películas ⁵	NA	NA	NA	NA	318,0	90	30,0	45	30,0	45
Libros	NA	NA	4,0	NA	4,0	NA	4,0	NA	4,0	NA
Software de entretenimiento ⁶	NA	NA	NA	65	NA	NA	NA	80	NA	NA
Total	310,7		268,0		500,0		138,5		108,6	

- 1 Argentina is a beneficiary country under the U.S. Generalized System of Preferences (GSP) trade program. During the first 11 months of 2007, \$587 million worth of Argentine goods entered the U.S. under the duty-free GSP code.
- 2 The methodology used by IIPA member associations to calculate these estimated piracy levels and losses is described in IIPA's 2008 Special 301 submission at www.iipa.com/pdf/2008spec301methodology.pdf. For information on the history of Argentina under special 301 review see Appendix D at <http://www.iipa.com/pdf/2008SPEC301USTRHISTORY.pdf> and Appendix E at <http://www.iipa.com/pdf/2008SPEC301USTRHISTORYCALSUMMARY.pdf> of this submission. Prior IIPA reports on Argentina are also posted on the country reports page at <http://www.iipa.com/countryreports.html>.
- 3 Estimated trade losses for the recording industry reflect the impact of significant devaluation during 2002. The levels of pirate product in 2004, 2005 and 2006 are based on a third party survey to improve accuracy of the statistics.
- 4 BAS's 2007 statistics are preliminary. They represent the U.S. software publisher's share of software piracy losses in Argentina, and follow the methodology compiled in the Fourth Annual BAS and IDC Global Software Piracy Study (may 2007), available at <http://w3.bsa.org/globalstudy/>. These figures cover, in addition to business applications software, computer applications such as operating systems, consumer applications such as PC gaming, personal finance, and reference software. BAS's 2006 piracy statistics were preliminary at the time of IIPA's February 12, 2007 Special 301 filing and were finalized in June 2007 (see <http://www.iipa.com/statistics.html>) as reflected above.
- 5 MPAA's trade losses and piracy levels for 2006 and 2007 are not available. MPAA did provide 2005 estimates for a select group of countries, using a new methodology for 2005 and prior years are found in Appendix B of this IIPA submission.
- 6 ESA's estimated piracy rates for Argentina in 2006 reflect the piracy rate for handheld products, which may differ from and often underestimate overall piracy levels in-country. ESA's reported dollar figures reflect the value of pirate product present in the market place as distinguished from definitive industry "losses".

Fuente: Elaborado por el autor.

De acuerdo al informe 2008 presentado por BSA-IDC, la contribución a la economía argentina del sector de tecnología de información, podría ser más grande si la tasa argentina de piratería de software fuera reducida en 10 puntos porcentuales durante los próximos cuatro años. Esto crearía 3.900 puestos de trabajo adicionales, \$630 millones de ingresos a la industria local y \$81 millones en recaudación tributaria para los gobiernos federal, regional y local.

1.5.2 CHILE

IIPA recomienda que Chile permanezca en 2008 en la "lista de observación prioritaria" (ver tabla 31).

Las industrias de *copyright* en la IIPA tienen muy pocas noticias positivas que informar sobre el desarrollo legislativo del *copyright* así como de los temas de piratería durante el 2007. Chile fue el primer país de América Latina en firmar un

tratado de libre comercio con Estados Unidos, el que implica un alto número de obligaciones en el tema de derechos de autor. Los niveles de piratería de *copyright* siguen siendo altos y la piratería por Internet y el control fronterizo han empeorado. El gobierno chileno necesita elevar la atención de manera significativa hacia el cumplimiento de los derechos de autor y desarrollar acciones específicas para detener la piratería en su interior y en sus fronteras.

Chile tiene una de las más altas penetraciones de banda ancha en la región. Hay aproximadamente 1,3 millones de suscriptores de banda ancha. El 25% de todas las descargas se realizan en cibercafé. La industria del software cree que la piratería basada en Internet crecerá en el futuro debido a la expansión de las conexiones de banda ancha. Chile tiene un gran papel como puerto de entrada para los discos ópticos vírgenes provenientes de Asia. Una gran cantidad de estos bienes son reex-

TABLA 31. CHILE. PÉRDIDAS ESTIMADAS DEL MERCADO DEL LA PIRATERÍA DE LOS DERECHOS DE AUTOR (EN MILLONES DE DÓLARES) Y NIVELES DE PIRATERÍA, 2003-2007¹

Industria	2007		2006		2005		2004		2003	
	Pérdidas	%	Pérdidas	%	Pérdidas	%	Pérdidas	%	Pérdidas	%
Grabación de sonidos y composiciones musicales ²	29,6	44	29,6	44	22,7	51	24,8	50	21,1	40
Software comercial ³	98,0	67	82,0	68	55,0	66	49,0	66	42,0	63
Películas ⁴	NA	NA	NA	NA	10,0	35	2,0	35	2,0	40
Libros	NA	NA	NA	20	NA	NA	37,9	NA	NA	NA
Software de entretenimiento ⁵	NA	NA	1,0	NA	1,0	NA	1,0	NA	1,1	NA
Total	127,6		112,6		88,7		114,7		66,2	

¹ The methodology used by IIPA member associations to calculate these estimated piracy levels and losses is described in IIPA's 2007 Special 301 submission at www.iipa.com/pdf/2008spec301methodology.pdf.

² Estimated for the recording industry in 2006 were based on a third-party survey in order to improve the accuracy of the statistics. The loss increase in 2006 is due to the inclusion of pirate DVDs in the calculation that are sold at a higher price.

³ BSA's 2007 statistics are preliminary. They represent the U.S. software publisher's share of software piracy losses in Chile, and follow the methodology compiled in the fourth annual BSA and IDC Global Software Piracy Study (May 2007), available at <http://w3.bsa.org/globalstudy/>. These figures cover, in addition to business applications software, computer applications such as operating systems, consumer applications such as PC gaming, personals finance, and reference software. BSA's 2006 piracy statistics were preliminary at the time of IIPA's February 12, 2007 Special 301 filing and were finalized in June 2007 (see <http://www.iipa.com/statistics.html>) as reflected above.

⁴ MPAA's trade losses and piracy levels for 2006 and 2007 are not available. MPAA did provide 2005 estimates for a select group of countries, using a new methodology that analyzed both physical/"hard goods" and internet piracy. Details regarding MPAA's methodology for 2005 and prior years are found in appendix B of this IIPA submission.

⁵ ESA's reported dollar figures reflect the value of pirate product present in the marketplace as distinguished from definitive industry "losses". The methodology used by the ESA is further described in Appendix B.

Fuente: Elaborado por el autor.

portados a los países vecinos (Perú, Bolivia, Argentina) y en algunos casos a Paraguay y Brasil. Las acciones de la policía contra los vendedores ambulantes son frecuentes pero no producen cambios permanentes en la situación de la piratería callejera.

La BSA informa que la piratería se consume mayoritariamente a través de máquinas grabadoras (y no vía distribución por Internet). El uso y copia no autorizada de software por empresas pequeñas y medianas continúan siendo la forma de piratería más nociva económicamente para la industria del software en Chile. La forma de piratería de música y grabación de sonido predominante es la de CD-R y DVD-R. Aproximadamente 50% del mercado total de la música está tomado por la piratería. Hace 5 años había 1.200 tiendas de video operando en Chile. Actualmente esta cantidad se redujo a 300.

1.5.3 PARAGUAY

IIPA recomienda que Paraguay permanezca bajo la Sección 306 de vigilancia durante 2008 (ver tabla 32).

Durante 2007 no ha ocurrido ningún cambio significativo en la reducción de la piratería en Paraguay; ni en las calles ni en Ciudad del Este, tampoco en la reducción del trasbordo de productos y materias primas pirateados a otros países. La importación a gran escala de soportes vírgenes, junto a la producción y distribución local de bienes pirateados sigue ocurriendo casi sin restricciones. La corrupción y un sistema judicial ineficiente son problemas recurrentes. Un buen signo es que la unidad especial antipiratería condujo varios allanamientos de alto impacto en el 2007. La protección y cumplimiento de los derechos de autor deben ser elevados a prioridad nacional; la vasta escala de piratería está devastando la economía y socavando el imperio de ley.

Paraguay continúa siendo uno de los destinos preferidos de muchos de los productos pirateados de soporte óptico producidos en el Sudeste Asiático (Malasia, Macao, Hong Kong, Singapur y Taiwán). Además, Paraguay transfiere productos y soporte óptico pirateado hacia sus vecinos, especialmente a Brasil.

TABLA 32. PARAGUAY. PÉRDIDAS ESTIMADAS DEL MERCADO DEL LA PIRATERÍA DE LOS DERECHOS DE AUTOR (EN MILLONES DE DÓLARES) Y NIVELES DE PIRATERÍA, 2003-2007¹

Industria	2007		2006		2005		2004		2003	
	Pérdidas	%	Pérdidas	%	Pérdidas	%	Pérdidas	%	Pérdidas	%
Grabación de sonidos y composiciones musicales ²	128,0	99	128,0	99	128,0	99	127,8	99	154,6	99
Software comercial ³	6,0	81	6,0	82	6,0	83	6,0	83	5,0	83
Películas ⁴	NA	NA	NA	98	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Libros	NA	NA	2,0	NA	2,0	NA	2,0	NA	2,0	NA
Software de entretenimiento ⁵	NA	NA	NA	NA	2,0	86	2,0	95	2,0	80
Total	134,0		136,0		138,0		137,8		163,6	

¹ The methodology used by IIPA member associations to calculate these estimated piracy levels and losses is described in IIPA's 2008 Special 301 submission at www.iipa.com/pdf/2008spec301methodology.pdf. For information on the history of Argentina under special 301 review see Appendix D at <http://www.iipa.com/pdf/2008SPEC301USTRHISTORY.pdf> and Appendix E at <http://www.iipa.com/pdf/2008SPEC301USTRHISTORYCALSUMMARY.pdf> of this submission.

² RIAA reports that its estimated piracy losses include both domestic piracy in Paraguay and estimated losses caused by transshipment. The decrease in 2003 and 2004 estimates are due to lower average prices of recorded music and currency devaluation.

³ BSA's 2007 statistics are preliminary. They represent the U.S. software publisher's share of software piracy losses in Paraguay, and follow the methodology compiled in the fourth annual BSA and IDC Global Software Piracy Study (May 2007), available at <http://w3.bsa.org/globalstudy/>. These figures cover, in addition to business applications software, computer applications such as operating systems, consumer applications such as PC gaming, personals finance, and reference software. BSA's 2006 piracy statistics were preliminary at the time of IIPA's February 12, 2007 Special 301 filing and were finalized in June 2007 (see <http://www.iipa.com/statistics.html>) as reflected above.

⁴ ESA's estimated piracy rates for Paraguay in 2006 reflect the piracy rate for handheld products, which may differ from and often underestimate overall piracy levels in-country. ESA's reported dollar figures reflect the value of pirate product present in the market place as distinguished from definitive industry "losses".

⁵ MPAA's trade losses and piracy levels for 2006 and 2007 are not available. MPAA did provide 2005 estimates for a select group of countries, using a new methodology that analyzed both physical/"hard goods" and internet piracy. Details regarding MPAA's methodology for 2005 and prior years are found in appendix B of this IIPA submission.

Fuente: Elaborado por el autor.

Aproximadamente 30% de todas las importaciones de soporte virgen provienen de dos productores principales (Taiwán y China) y casi todo está destinado a la producción de música, películas y software pirata para ser vendido en Brasil.

La piratería en Internet está comenzando a infiltrar este mercado. Paraguay tiene sólo 16.000 suscriptores de banda ancha y 260.000 usuarios de Internet. La piratería basada en Internet ha crecido en gran parte porque el acceso a Internet se está volviendo más asequible. Los cibercafé han proliferado en todo el país. En 2007, grupos de crimen organizado se mantuvieron implicados en la producción y distribución de productos pirateados y falsificados, y/o en la importación y distribución de materias primas. Elementos de crimen organizado de Taiwán, del Medio y Lejano Oriente controlan gran parte de la distribución en Ciudad del Este y otras ciudades. El nivel de la piratería local se

mantuvo constante en 2007 (99% del mercado). Los CD-R y DVD-R grabados son formas dominantes de piratería. El mercado de grabación legítimo es tan pequeño que es difícil de cuantificar. Sólo unos pocos negocios aún venden algunos productos legales.

1.6 ROBO DE OBRAS DE ARTE Y BIENES CULTURALES

De acuerdo con un estudio de Interpol del año 2000, el mercado ilícito de las obras de arte es el tercero que mueve más dinero después del tráfico de drogas y el tráfico de armas. Por este motivo existen los robos de obras de arte y antigüedades. Los robos más numerosos se cometen contra particulares. Los museos y los lugares de culto también figuran entre los objetivos preferentes. El tipo de objetos robados depende de los países. De forma general, los cuadros, las esculturas y estatuas, los objetos religiosos son muy buscados por los ladrones.

América Latina atesora bienes arqueológicos de altísimo valor. México, Perú, Bolivia, Chile y Argentina son países que se destacan por la cantidad y calidad de estas piezas. Según las estadísticas de Interpol, de 1999 a 2003, los cinco países en los que se robaron más obras de arte en Latinoamérica fueron Argentina, Ecuador, México, Chile y Bolivia. En Argentina se robaron 899 obras en ese lapso; en Ecuador, 654; en México, 515; en Chile, 258; y en Bolivia, 198. Interpol sostiene que los países le envían muy poca información y muchos no llevan estadísticas sobre este tipo de delito.

1.6.1 ARGENTINA

Uno de los más graves ejemplos del tráfico ilícito de bienes culturales en Argentina es el robo sistemático de piezas paleontológicas de la Patagonia. El país es uno de los principales yacimientos mundiales de fósiles de la más variada edad. La falta de políticas de protección paleontológica durante décadas lo convirtieron en abastecedor del multimillonario mercado negro que recorre naciones pobres y termina blanqueado en países centrales. Piezas irrecuperables fueron sacadas del país, subastadas en Estados Unidos, ofrecidas en ferias de Europa o vendidas por Internet. Salta y Catamarca, entre otras provincias del noroeste, son las más saqueadas por los traficantes arqueológicos, mientras que las regiones del sur son rastreadas en búsqueda de material paleontológico. Europa y Estados Unidos son los principales destinos de las piezas.

Si bien es difícil generalizar, según las investigaciones, el recorrido habitual de este negocio comienza con los llamados huaqueros, luego pasa a manos de algún falso coleccionista de Buenos Aires, y de este llega a un traficante internacional. Europa es el destino final del tráfico arqueológico y Estados Unidos es el principal comprador de bienes paleontológicos.

Con respecto a las cifras disponibles de robo de obras, en junio 2002, durante la inauguración del registro del Interpol, se registraron 61 obras robadas en Argentina. Para diciembre de 2004, el registro de Interpol tenía 901 obras robadas en Argentina. En julio 2005, se informó que en dos años se confiscaron 2.675 piezas a turistas, ladrones y traficantes de tesoros prehistóricos. En febrero 2008, en dos semanas se registraron tres robos (Museos del Banco Nación, Museo Histórico de La Boca y Dirección de Museos de la Ciudad de Buenos Aires). Entre 2.300 y 2.500 piezas aún continúan desaparecidas en marzo de 2008. Sin embargo, desde 2000 para adelante se registró también una creciente recuperación de bienes culturales. Así,

- Fines del 2000, se secuestraron unas 15 mil piezas arqueológicas y paleontológicas en pleno microcentro porteño.
- En 2003, 18 pinturas y 29 esculturas; en 2004, 24 pinturas y 109 piezas arqueológicas.
- En agosto 2007, vuelven al país 150 kilos de fósiles. En un hecho histórico, Australia restituyó material paleontológico argentino que había salido del país de manera ilegal. Con la ceremonia de entrega de los fósiles en Australia, culmina un largo camino que comenzó en diciembre de 2003 cuando la Policía Federal australiana detectó, al revisar la declaración de exportación de un cargamento de fósiles con destino a Estados Unidos, un huevo de dinosaurio cuyo origen declarado era la República Argentina. Como no contaba con documentación argentina que autorizara su exportación, el fósil fue secuestrado. Este material paleontológico sería exhibido y, se estima, también comercializado, en el evento ferial anual más importante de Estados Unidos en lo que a comercialización de fósiles se refiere. (Comunicado de la Secretaría de Cultura de la Nación).
- En marzo 2008, rescatan una pintura (óleo *Los Olivares*, valuado en 45.000 dólares) que fue robado hace un año de un departamento. Mientras las pericias avanzaron, la investigación desembocó en una red de narcotráfico. La obra iba a ser pagada por un comprador que buscaba lavar dinero obtenido mediante el tráfico de estupefacientes.
- En julio 2008, rescatan 4 toneladas de fósiles que salieron ilegalmente del país. Es el mayor caso de tráfico ilegal de fósiles descubierto en la historia del país e incluso del mundo. La pista de los fósiles contrabandeados se conoció a principios de 2006; una denuncia anónima alertó a Interpol que en la Feria anual de minerales de Tucson, Arizona, una empresa ofrecía fósiles de origen argentino.

Argentina es parte firmante la Convención de la Unesco sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícita de bienes culturales que se rubricó en 1970. Este acuerdo implica devolver a otros Estados materiales que hayan sido robados de museos o adquiridos por medio del tráfico ilegal. Dentro de las políticas oficiales adoptadas luego de la firma del pacto, se encuentra la creación del Comité

Argentino de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Bienes Culturales, que coordina la Dirección Nacional de Patrimonio y Museos de la Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación. Este comité creó la llamada “Lista Roja” de bienes culturales argentinos en peligro de tráfico ilícito que conforma la “Lista Roja internacional”.

1.6.2 CHILE

En diversos mercados de Chile no es extraña la venta ilegal de objetos arqueológicos provenientes de excavaciones clandestinas. En mayo de 2004, Aduanas es premiada por Combate del Tráfico Ilegal de Bienes Arqueológicos y Paleontológicos. Reconocimiento entregado por el Vicepresidente de la República. En 2003 fueron incautados cerca de 450 objetos de origen paleontológico, los cuales iban a ser sacados del país de manera ilegal. Además, fueron incautadas 80 pinturas, cerca de 36.000 obras de artesanía en yeso, 5.000 figuras de cerámica en frío, por la misma razón.

En 2004, unos 30 casos de robo de patrimonio cultural y antigüedades indaga la policía civil chilena. Cifra estimativa que se ha mantenido, al menos, en la última década. Respecto de la autoría de estos robos que han afectado a galerías de arte, domicilios y algunos edificios públicos, los policías aseguran que aún no se puede hablar de bandas organizadas. Más bien son delincuentes internacionales que han aprendido, por ejemplo en Europa, lo beneficioso que es comerciar con arte. Existen muchos casos de ingreso ilegal al país de piezas de arte peruano.

En 2006 aparecieron claras señales sobre el tráfico de reliquias. En enero se devolvió a Perú un grupo de 31 obras, entre pinturas y esculturas religiosas, pertenecientes a la época del Virreinato, que habían sido internadas de modo ilegal. El gesto se repitió en abril, cuando el director nacional de Aduanas entregó al cónsul peruano más de cien obras precolombinas que también habían sido ingresadas a Chile por contrabandistas.

Las denuncias por robo o extravío de objetos de arte no son muy frecuentes. Entre 5 y 10 al año, según estadísticas de la Brigada Investigadora de Delitos del Medio Ambiente y Patrimonio Cultural (Bidema), de la Policía de Investigaciones. El problema mayor no es el robo de obras de arte dentro del territorio nacional, sino la falta de leyes, que hace que Chile sea un excelente corredor para el tráfico de bienes

culturales provenientes de Ecuador, Perú y Bolivia, en especial precolombinos.

La frontera norte es una puerta abierta al tráfico arqueológico. En vez de cocaína, los “pasadores” internan ilícitamente desde Perú y Bolivia bienes patrimoniales. Como en las drogas, Chile es mercado comprador y también pasadizo de las rutas internacionales del tráfico (Buenos Aires, Europa y Estados Unidos). A partir del año pasado, el trabajo que los profesionales del museo dedican a examinar las piezas decomisadas en la frontera se está quintuplicando. Si hasta 2006 recibían en promedio anual 6 solicitudes de peritajes, el año pasado atendieron 30, y hasta abril de este año las solicitudes ya sumaban 15. Aduanas asumió el tema patrimonial como una de sus definiciones estratégicas. Los porcentajes históricos de hallazgos de piezas contrabandeadas han crecido en la misma proporción. En 2007, 16 procedimientos en Chacalluta y Chungará incautaron un total de 283 objetos, de los cuales el 53% resultó tener un valor efectivamente patrimonial, y por lo tanto su internación al país no estaba autorizada. Correspondían a 83 fósiles, 33 piezas etnográficas, 24 precolombinas y 10 posiblemente precolombinas. Sin embargo, la cifra que más dice es que 11 de los 16 procedimientos fueron positivos. Es decir, que al menos uno de los objetos de la partida era un bien cultural que merecía protección. Ello responde a la estrategia de los traficantes, quienes para confundir a los fiscalizadores camuflan piezas auténticas entre artesanías.

Chile aún no ha ratificado la Convención de la Unesco de 1970, que prohíbe la importación, exportación y transferencia de propiedades ilícitas de bienes culturales, que sí está vigente en todos los países vecinos. Eso explica que pese a las actuales evidencias y a la magnitud del tráfico, en Arica no esté vigente ningún proceso penal por tráfico de objetos patrimoniales. Aduanas podría, eventualmente, querellarse por contrabando común en aquellos casos en que pueda acreditar la intención de burlar los controles fronterizos. Pero no es fácil. En los dos últimos años de decomisos, sólo se está estudiando si es posible abrir querellas y las correspondientes causas penales en dos casos.

1.7 ROBO DE VEHÍCULOS

El robo de vehículos constituye una de las modalidades más desarrolladas del crimen organizado en el Cono Sur. Los autos robados no sólo se venden en el

mercado negro regional, sino también, y sobre todo, se desarmen. De hecho, la venta ilícita de partes de autos se ha convertido en un negocio muy rentable para las organizaciones criminales que se especializan en el rubro.

1.7.1 ARGENTINA

No se encontraron series de datos sobre las cantidades de autos robados a nivel nacional. La información encontrada en distintas fuentes se refiere preponderantemente al robo de autos sólo en términos porcentuales. Además, en su mayor parte, las cifras o porcentajes son para la capital y/o el Gran Buenos Aires (que representan en su conjunto entre el 80-85% de todos los robos a nivel nacional) (ver tabla 33).

Las fuentes oficiales consultadas dijeron no tener o no poder dar acceso a las cantidades de autos robados. El cuadro siguiente que contiene las cantidades estimadas de robo de autos por año es de elaboración propia, con base a una recopilación de datos dispersos extraídos del CESVI o de compañías aseguradoras. Por esta razón, debe considerarse que las cifras son estimativas.

En el marco de la crisis económica de diciembre de 2001, el aumento descontrolado de los precios, incluidas las autopartes, fueron el caldo de cultivo ideal para el incremento de los robos en todo el país. La “época de oro” de este flagelo fue abril y mayo de 2002 con un aumento del 60% con respecto a iguales períodos de 2001. Así llegó el momento de tomar medidas: la primera fue el Operativo Cerrojo de la PFA a través de la División Sustracción de Automotores, que en julio de 2002 buscó tener el control de los accesos y egresos de la Capital Federal. Los efectos fueron notorios y rápidamente las estadísticas de robo en la capital comenzaron a bajar. La consecuencia inmediata fue el traslado de los ro-

bos a la provincia de Buenos Aires causados por el desplazamiento hacia lugares con menos controles. Entonces fue el turno de los desarmaderos ilegales con otro operativo policial que arrojó como resultado una gran cantidad de allanamientos. Por otra parte, a modo de ejercer un control más firme, en julio de 2003 se promulgó la denominada Ley de Autopartes. Los años 2004 y 2005 fueron más tranquilos y se registraron decrecimientos en las tasas de robo. Por ejemplo, en 2004 se redujo un 37,8% el robo de autos en Capital y GBA. Pero se cerró el 2006 y con la notable recuperación de las ventas de la industria automotriz, volvió a aumentar el robo de autos.

¿Las causas? Concretamente, por un lado el robo de autos está íntimamente vinculado a los elevados precios de los repuestos originales, y por otro lado, a la falta de disponibilidad. Una pieza robada cuesta hasta un 50% menos que la original. En la Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes aseguran que el incremento de robos se debe, en parte, a que se debilitaron los controles, pero también a que el parque de autos viejos crea una mayor demanda de repuestos. La gente pide y las bandas lo roban a pedido. El parque automotor envejecido de Argentina tiene un promedio que supera los 12 años. El ranking de autos más robados en 2006 lo encabeza el Fiat Uno, seguido de una cantidad de modelos discontinuados. Por una parte, existe gran dificultad para conseguir algunas piezas. En el caso de los autos robados mucho más modernos, el factor desencadenante es el alto precio de los repuestos originales. El mercado de repuestos ilegales se nutre en un 100% de coches robados, el 95% de los cuales se “levantan” por encargo. Por estos factores, pese a que los operativos y nuevas leyes, el tráfico de autopartes de autos robados no sólo no se detuvo en el último año sino que aumentó, revirtiendo una tendencia a la baja que venía constante desde 2003. Según las estadísticas que manejan las compañías de seguros

TABLA 33. CANTIDAD DE AUTOS ROBADOS A NIVEL NACIONAL POR AÑO (ESTIMADO)

Año	Cantidad
2001	64.203
2002	86.025
2003	62.924
2004	44.000
2005	43.200
2006	48.000
2007	53.424

Fuente: Elaborado por el autor.

de primera línea, durante los dos últimos años, casi 100.000 vehículos fueron robados en Argentina. (Revista *Crash Test*, CESVI)

En 2001 el 9,2% de los robos se realizaron en el interior del país. En 2007 el porcentaje se duplicó.

Según fuentes de la Policía Federal y bonaerense, los autos robados pueden tener cuatro destinos (ver tabla 34).

En el 2003 fue publicado en la prensa que el Interior era el “nuevo reino del desarme de vehículos”. Los desarmaderos clandestinos de autos se trasladaron del conurbano y de la Capital Federal hacia el interior. Los nuevos polos se ubican en Paraná, Concordia, Bahía Blanca, Córdoba y Mendoza, los alrededores de Rosario y San Nicolás. De acuerdo al Centro de Experimentación de la Seguridad Vial (CESVI), ante la embestida oficial, los autos robados se llevan hasta algunas provincias, se desguazan y los repuestos vuelven al gran mercado de Capital y Gran Buenos Aires. De acuerdo a los jefes de policías Federal y Bonaerense la primera causa de este desplazamiento fue la devaluación de enero de 2002: el encarecimiento de los repuestos derivó en un aumento explosivo del robo de automóviles y en la consiguiente necesidad de encontrar nuevos espacios, más protegidos, para instalar desarmaderos. El éxodo se acentuó con la ofensiva de las fuerzas policiales que para poner freno a la sustracción de autos decidieron atacar el origen de este negocio criminal, que son los desarmaderos. De acuerdo al CESVI el plan antidesarmaderos de mayo de 2003 en Capital y Provincia de Buenos Aires, generó una abrupta caída de los robos en los meses de junio (baja del 27,3%), julio (baja del 51,9%) y agosto (52,8%) comparado con 2002. De todas maneras, la persecución a los desarmaderos clandestinos no solucionó todos los problemas, porque hubo un corrimiento de algunas bandas. En el 2004-2005 en las ciudades del interior como Córdoba y Rosario aumentaron las denuncias de robos.

En 2006, fuentes policiales explicaron que, si bien la mayoría de los desarmaderos que funcionaban en la zona de Warnes, en la ciudad de Buenos Aires, y en el sur del conurbano como la zona de Pasco, avenida Monteverde, avenida La plata y Camino de Cintura, habían sido cerrados por los procedimientos realizados en forma conjunta por las policías bonaerense y Federal, la Gendarmería y los inspectores de la AFIP, en los últimos tiempos muchos de esos locales volvieron a funcionar con otra modalidad. Ahora no operan como antes (local abierto al público), sino que trabajan con las persianas bajas y los encargados sólo les venden a clientes conocidos.

En el mismo año, el Ministerio de Seguridad Bonaerense declaró que, pese al aumento de inspecciones y clausuras de comercios vinculados con el circuito clandestino de autopartes, el negocio de los desarmaderos ilegales no cede en la provincia de Buenos Aires. La información oficial indica que durante 2003 hubo 4.060 clausuras y en 2005, 17.599. Sin embargo, el fenómeno no desapareció. Muchos locales que venden autopartes dudosas son clausurados varias veces por caer siempre en las mismas irregularidades.

En 2008, el CESVI sostuvo que la tendencia al aumento se sigue sosteniendo principalmente porque no se han redoblado los controles sobre los desarmaderos y los negocios de venta de autopartes ilegales, a pesar de que hay en vigencia una ley que regula la actividad de los desarmaderos.

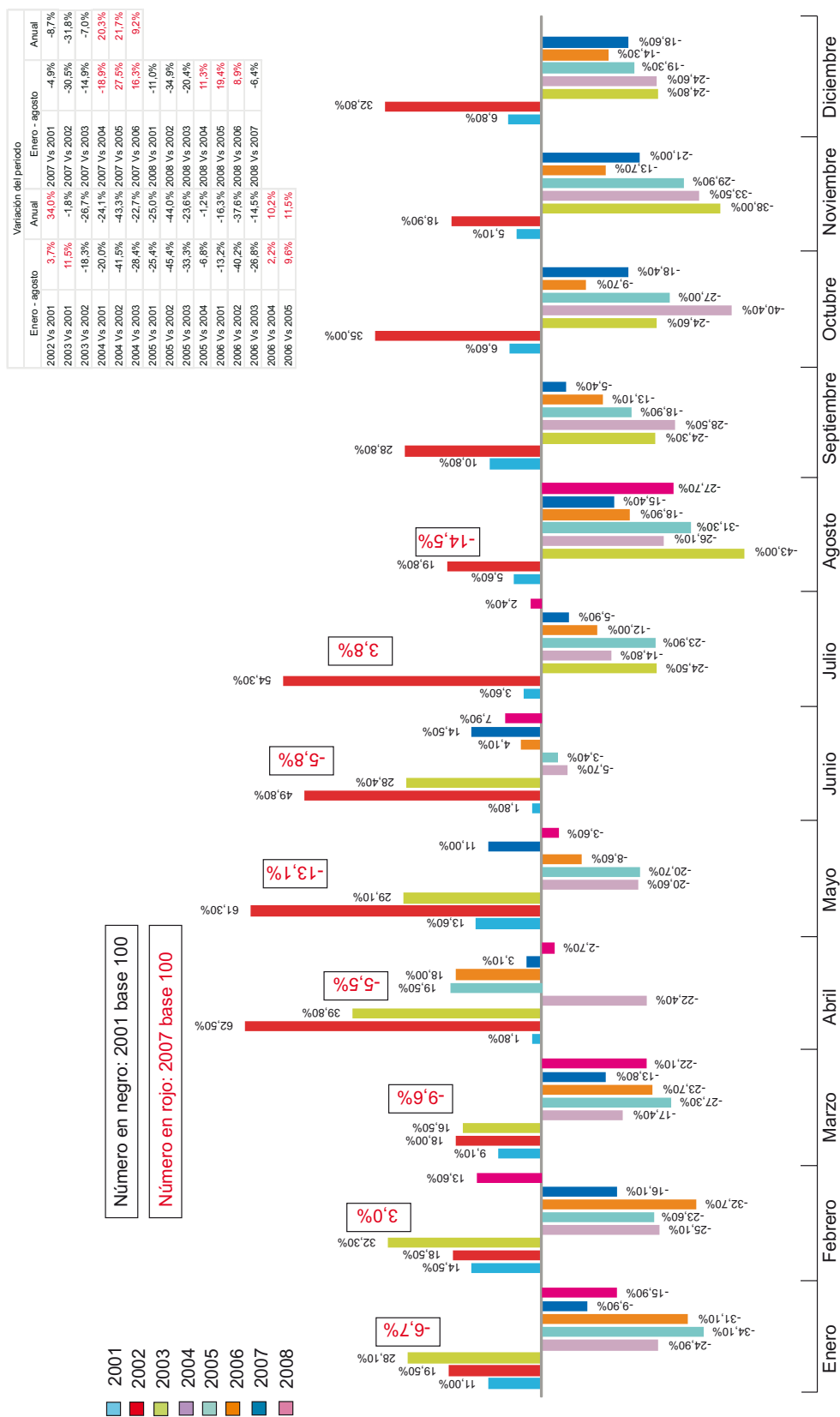
En los primeros meses de 2008 el robo de autos en el conurbano bonaerense aumentó 1,6%. Según afirman los especialistas, el aumento de robos es una consecuencia de la flexibilidad en los controles de los desarmaderos ilegales. El Ministerio de Seguridad bonaerense reconoció que este año hubo menos inspecciones. Según datos oficiales, hubo una caída del 7% en las inspecciones a desarmaderos (de 96.033 a 89.313). Pero se indicó que las clausuras aumentaron

TABLA 34. DESTINOS DE CARROS ROBADOS

1	Desarmaderos (generalmente en el conurbano)	50%
2	Los convierten en autos “mellizos” o remises truchos	25%
3	Uso en otros delitos, luego los desmantelan o queman	13%
4	Lo llevan a un país limítrofe para venderlos (casi siempre, Paraguay)	12%

Fuente: Policía Federal y bonaerense.

GRÁFICO 7. EVOLUCIÓN DE ROBOS, 2001-2002-2003-2004-2005-2006-2007-2008



Fuente: Centro de Experimentación y Seguridad Vial (CESVI- Argentina), agosto 2008 (Aprox. 60% del parque automotor está asegurado).

5%. Pasaron de 18.207 a 19.143, siempre cotejando los primeros cinco meses de 2007 respecto a igual período de 2008³⁵.

1.7.2 CHILE

Santiago (20%), Las Condes (15%), Vitacura (12%), Providencia (9%) y Ñuñoa (6%) lideran las comunas con más autos asegurados sustraídos.

Según Carabineros, se recupera cerca del 70% de los robos, mientras aseguradores afirman que sólo el 20% de los asegurados son recuperados. Se atribuye el aumento de robos al crecimiento del parque automotor, por lo cual se presenta un tema que tiene que ver con proporcionalidad.

TABLA 35. VEHÍCULOS ASEGURADOS: ROBO REGISTRADO
(INFORMACIÓN A MARZO DE 2008)

Vehículos robados	2006	2007	2008
Anualmente	1.320	1.493	1.912 [E]
Tasa de crecimiento		13,06%	28,05% [E]
1er trimestre	228	286	348 [E]
Tasa de crecimiento		25,16%	21,86% [E]

Fuente: Asociación Aseguradores de Chile (AACH).

TABLA 36. VEHÍCULOS ASEGURADOS: TASA DE ROBOS
(INFORMACIÓN A MARZO DE 2008)

	2006	2007	2008
Número de Vehículos Robados	1.320	1.493	1.912 [E]
Tasa de crecimiento		13,06%	28,05% [E]
Número de vehículos asegurados	783.447	964.398	1'123.524 [E]
Vehículos robados / vehículos asegurados	1,68%	1,55%	1,70% [E]

Fuente: Asociación Aseguradores de Chile (AACH) (Un 34% del parque automotor está asegurado).

TABLA 37. VEHÍCULOS SUSTRÁIDOS

Año	Cantidad de vehículos robados	Cantidad recuperada por carabineros
2006 (año entero)	10.533	6.300
2007 (enero-agosto)	9.547	4.910
2008 (enero-agosto)	11.210	7.676

Fuente: Datos del Servicio de encargo y búsqueda de vehículos (SEBV) de Carabineros.

1.7.3 PARAGUAY

En el caso de Paraguay, el único dato oficial que fue posible obtener fue extraído del Anuario de Estadísticas y Censos (DGEEC) del 2005 y 2006, en una sección sobre estadísticas policiales relativas a denuncias de delitos, entre las que se incluye el robo de autos (ver tablas 38).

En una nota periodística de *Viva Paraguay* del año 2003, se indica que, según estadísticas de la Policía Nacional de Paraguay, para el año de 2002 el registro de autos robados fue de 1.716. Buena parte del parque automotor paraguayo está compuesto por vehículos sustraídos en Argentina y Brasil. Paraguay es “comprador” de autos robados.

TABLA 38. DENUNCIAS REGISTRADAS Y ACLARADAS SEGÚN TIPO DE DELITO, PARAGUAY 2004 - 2005

DENUNCIAS REGISTRADAS Y ACLARADAS EN LAS COMISARIAS DEL PAÍS, SEGÚN TIPO DE DELITO. AÑO 2004			
TIPO DE DELITO	DENUNCIAS		% ACLARADAS
	REGISTRADAS	ACLARADAS	
Robo de vehículos (común y a mano armada)	1.172	1.101	64,3

Fuente: Policía Nacional.

DENUNCIAS REGISTRADAS Y ACLARADAS EN LAS COMISARIAS DEL PAÍS, SEGÚN TIPO DE DELITO. AÑO 2005			
TIPO DE DELITO	DENUNCIAS		% ACLARADAS
	REGISTRADAS	ACLARADAS	
Robo de vehículos (común y a mano armada)	1.524	406	26,6

Fuente: Policía Nacional.

DENUNCIAS REGISTRADAS Y ACLARADAS EN LAS COMISARIAS DEL PAÍS, SEGÚN TIPO DE DELITO. AÑO 2006			
TIPO DE DELITO	DENUNCIAS		% ACLARADAS
	REGISTRADAS	ACLARADAS	
Robo agravado vehículos (a mano armada)	339	72	21,2
Robo vehículos (común)	417	214	51,3

Fuente: Policía Nacional.

Diversas investigaciones arrojan los siguientes resultados:

- 50% de los vehículos robados en Paraguay tienen como destino los desarmaderos. Existen 1.200 locales que se dedican a esta actividad. Muy pocos están inscriptos y tributan.
- Un 40% se comercializa intacto en el mercado interno.
- El 10% se envía al exterior, principalmente a Brasil y Bolivia.

En septiembre de 2007 se denuncia en la prensa que con la protección de efectivos policiales y fiscales, el negocio de los autos robados está creciendo en forma alarmante en la frontera entre Paraguay y Brasil, en el Este. Los vehículos sustraídos en diferentes puntos del territorio brasileño son muchas veces cambiados por drogas en el Paraguay, de acuerdo a lo que revelaron efectivos policiales de Brasil. Los datos revelan que existe un fuerte vínculo entre los robacoches y los narcotraficantes. Durante un minucioso trabajo de investigación periodística se pudo descubrir la existencia de todo un

esquema que está operando en la región fronteriza con el Brasil, desde Salto del Guairá hasta Ciudad del Este, en el negocio del tráfico de autos robados.

En la prensa se denuncia que las bandas operan impunemente desde territorio paraguayo, bajo la protección de efectivos policiales, especialmente del Departamento de Investigaciones de Delitos. Los agentes policiales dan protección al negocio ilícito, pero existen otras instituciones que dan impunidad como son el Ministerio Público, la administración de Justicia, y la propia aduana que no realiza los controles correspondientes.

En marzo de 2008, un equipo de investigadores del Ministerio Público indicó que autos robados y de origen ilegal del Brasil y la Argentina circulan con cédula verde en Paraguay. La Fiscalía imputó a 42 supuestos involucrados en producción de documentos no auténticos. Los traficantes de vehículos consiguen con suma facilidad la “regularización” de un rodado ilegal.

En agosto de 2008 los medios declaran que la erradicación del negocio de la venta de automóviles de origen dudoso debe comenzar por la misma Policía Nacional, cuyos miembros en el departamento de Caazapá conducen lujosos vehículos presumiblemente robados y en ocasiones hasta realizan operativos a bordo de ellos.

1.7.4 URUGUAY

La siguiente información adicional acerca del robo de vehículos en Uruguay ha sido reportada en *El País*, *Fides*, *Periodista Digital*:

- En Agosto 2008, las autoridades policiales impulsan un proyecto de ley que establezca una base de datos sobre todos los talleres mecánicos y las chatarrerías, como una de las medidas para combatir el hurto de vehículos y el negocio de repuestos robados.
- Durante el primer cuatrimestre de 2008 se registró una subida del 9% en el hurto de vehículos. La zona más afectada es la correspondiente a la ciudad de Montevideo, donde se viene registrando un promedio de 400 vehículos sustraídos por mes.
- En la mayoría de los casos, los vehículos robados son camionetas 4x4 y se llevan para su venta a Paraguay y Brasil.
- El 28 de octubre de 2008 la prensa informa que la policía uruguaya dismanteló una red uruguaya que canjeaba autos robados de alto valor por droga en Brasil, la que posteriormente vendía en Uruguay. En poder del grupo se encontró una camioneta todo terreno que había sido robada una semana antes en Montevideo. Además, con la colaboración de la policía brasileña, se ubicó en la ciudad brasileña de Bagé, próxima a la frontera con Uruguay, otra camioneta todo terreno que la organización robó semanas antes y le modificó la documentación y las matrículas antes de trasladarla al vecino país. Las autoridades policiales detectaron que el grupo anteriormente realizó truques en Brasil y también en Paraguay de vehículos robados en Uruguay por droga.

TABLA 39. CANTIDAD DE DENUNCIAS DE DELITOS
ENERO-JUNIO 2006, 2007 Y 2008, URUGUAY

(SE EXTRAE EL RESTO DE LOS DELITOS QUE CONTIENE ORIGINALMENTE EL CUADRO)

	2006	2007	2008
Hurtos de vehículos	2.303	1.873	2.076
Consumados	2.214	1.796	2.012
Tentativas	89	77	64

Fuente: Dirección de Política Institucional, Ministerio del Interior.

TABLA 40. % DE VARIACIÓN 2006, 2007, 2008, URUGUAY

	2006-2007	2007-2008
Hurtos de vehículos	-18,7	10,8
Consumados	-18,9	12,0
Tentativas	-13,5	-16,9

Fuente: Dirección de Política Institucional, Ministerio del Interior.

2. LOS FLUJOS TRANSFRONTERIZOS

2.1 DROGA

Datos extraídos de ONUDD (NNUU, Oficina contra la Droga y el Delito), “La amenaza del narcotráfico en América de octubre 2008, permiten establecer el siguiente cuadro de la situación con respecto a los flujos, incluyendo niveles de consumo, de distintos tipos de drogas en el Cono Sur:

2.1.1 COCAÍNA

En 2007 los incrementos en confiscaciones de cocaína reportados en Chile, Uruguay, Argentina y Paraguay, sugieren que el tráfico vía el Cono Sur puede haber aumentado en 2006.

La mayoría de los envíos de permanganato de potasio (precursor que es ingrediente esencial para producir cocaína) dirigidos a América del Sur se originaron fuera de la región; Argentina, Brasil y Chile fueron los mayores importadores.

Estimativos citados frecuentemente entre las agencias para la aplicación de la ley en años recientes sugieren que más o menos 450 toneladas de cocaína (46% de la producción en 2006) son enviadas desde América del Sur hacia mercados en América del Norte, pero esta cantidad está decreciendo. Otras 250 toneladas (25% de la producción) son traficadas hacia mercados en Europa, y esta cantidad está creciendo. La mayoría de lo que queda es incautado en los países productores de coca, equivalente a aproximadamente 170 toneladas de cocaína pura. Lo restante es consumido en la región y en otras partes del mundo.

Según los reportes de incautaciones de drogas reportados a ONUDD, en 2006 la mayoría de la cocaína interceptada en Europa provenía de Venezuela (36% de las incautaciones, en términos de peso, para las cuales se conocía el origen), seguida por Colombia (17%), República Dominicana (5%), Brasil (3%), Ecuador (3%), Argentina (3%) y Perú (3%). En 2007 el ranking empieza de nuevo con Venezuela (44%), seguida por Panamá (11%), Colombia (5%), República Dominicana (4%), Perú (4%), Brasil (2%), Argentina (2%) y Bolivia (1%), México (1%) y Costa Rica (1%).

España y Portugal son los mayores puntos de entrada para la cocaína en Europa. En 2006, España reportó incautaciones de cocaína de 50 toneladas, totalizando el 41% de todas las incautaciones de este

tipo hechas en Europa. Se reportó que los envíos de cocaína a España salieron de América del Sur, principalmente desde Venezuela (31% de las incautaciones de origen conocido en términos de peso), seguida por República Dominicana (8%), Ecuador (6%), Brasil (5%), Argentina (5%) y Colombia (4%). Grupos traficantes de origen colombiano dominan las operaciones de tráfico.

Bolivia, Chile, y Uruguay, y en menor grado, Argentina y Paraguay reportaron incrementos en incautaciones, lo cual sugiere que el tráfico hacia/o vía el Cono Sur puede haber crecido en 2006. De acuerdo a un reporte reciente de Sedronar, hay dos circuitos principales de tráfico hacia Argentina, cocaína (incluyendo la base de coca “paco”) desde Bolivia y cannabis desde Paraguay.

Argentina es el segundo mercado más grande de cocaína en América del Sur (aproximadamente 640.000 personas en 2006). Los resultados de la encuesta nacional de hogares de 2006 en términos relativos sugieren que Argentina tiene la prevalencia anual más alta de uso de cocaína (2,6% de la población entre 12 y 65 años) en América del Sur y la segunda más alta en las Américas después de Estados Unidos (3% entre la población entre 15 y 64 años en 2006). En el período 1999-2006, la tasa de prevalencia anual subió de 1,9% a 2,6%. Adicionalmente, 0,5% de la población entre 12 y 65 años admitió haber usado pasta base (pasta de coca, conocida localmente como “paco”) en 2006. Incrementos en el uso de cocaína también se reportaron en Uruguay y encuestas escolares sugieren que el uso de cocaína también aumentó en Ecuador y Paraguay en años recientes.

La única excepción documentada a la tendencia general al aumento en el uso de cocaína en América Latina es Chile. El uso de cocaína en Chile creció fuertemente a finales de los 90 pero declinó gradualmente después del 2000. La tasa de prevalencia anual de uso de cocaína cayó de 1,8% de la población entre 12 y 64 años en 2000 a 1,7% en 2004 y 1,5% en 2006 (cerca de 170.000 personas). Sin embargo, las tasas de prevalencia en Chile están todavía entre las más altas en la región.

2.1.2 CANNABIS

La mayor proporción de la producción de hierba de cannabis en América del Sur (10.000 toneladas) tiene lugar en Paraguay (5.900 toneladas), seguida en menores niveles por Colombia, Brasil (para el

mercado doméstico solamente), la región Caribe (notablemente San Vicente y las Granadinas y Jamaica) y Centroamérica, notablemente Guatemala).

La producción total (y el consumo total) de resina de cannabis sigue siendo marginal en las Américas. El productor más importante de resina en las Américas sigue siendo Jamaica (5% de las menciones globales), seguido por Paraguay (2,5%).

Cerca del 60 por ciento de las incautaciones globales de hierba de cannabis en 2007 fueron hechas en América del Norte (58%). El tráfico de hierba de cannabis sigue siendo principalmente intrarregional, y hay algunas exportaciones de hierba de cannabis desde América del Sur (principalmente Colombia) hacia América del Norte, especialmente los Estados Unidos.

Las incautaciones globales más grandes en América del Sur en 2006 fueron reportadas por Brasil (167 toneladas), Bolivia (125 toneladas), Argentina (67 toneladas), Paraguay (59 toneladas) y Jamaica (37 toneladas). La mayoría de países en América del Sur (notablemente Brasil, Argentina, Uruguay y Chile) citan a Paraguay como la mayor fuente de la resina de cannabis encontrada en sus mercados.

Grandes aumentos en su uso han sido reportados en América del Sur. Percepciones de incremento para el año 2006 fueron reportadas desde Argentina, Uruguay, Paraguay, Perú, Venezuela, Jamaica, República Dominicana, Honduras y México. Países como Argentina, Chile, Uruguay y Bolivia presentan tasas de prevalencia anuales por encima del promedio mundial de 3,8%.

2.1.3 MERCADO DE ESTIMULANTES DE TIPO ANFETAMÍNICO (ETA)

Existen nuevos indicios de que la fabricación y tráfico de ETA empiezan a verse en las regiones de América del Sur, Centroamérica y el Caribe. El riesgo en esta región es significativo dados los controles cada vez más rigurosos en América del Norte, los cuales bien pueden empujar la fabricación hacia el Sur. Mientras que el tráfico de productos finales de ETA sigue siendo básicamente intrarregional, hay creciente evidencia que sugiere que tráfico y cooperación interregional pueden estar ocurriendo con más frecuencia.

Entre 2001 y 2006, cuatro laboratorios de ETA fueron detectados en América del Sur, incluyendo un laboratorio de éxtasis en Argentina (2003), un laboratorio de anfetamina en Chile (2002) y dos laboratorios de

estimulantes sintéticos (el tipo de sustancia no fue definido) en Colombia (2001 y 2002).

Las organizaciones criminales mexicanas parecen estar evadiendo las restricciones sobre los precursores químicos con el fin de mantener una fabricación significativa de metanfetamina. Los grupos de crimen organizado mexicanos han expandido sus redes de distribución de metanfetamina.

Sólo dos intentos significativos para desviar precursores de ETA en América del Sur, Centroamérica y el Caribe fueron reportados en 2001. Para el 2006, el número de países que reportaron desviaciones significativas de pseudo efedrina aumentó a diez: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, El Salvador y Guatemala. Adicionalmente, autoridades de Argentina y Costa Rica reportaron incautaciones de cantidades modestas de precursores de ETA. La mayoría de estos precursores estaban probablemente destinados para laboratorios mexicanos.

Inicialmente estas desviaciones de precursores típicamente se hacían sin procesar. Sin embargo, cada vez se reportan más casos de desviaciones de preparaciones farmacéuticas. Desde que la efedrina se convirtió en una sustancia regulada en México y las diferencias de precio se dispararon, Argentina pasó de importar cinco toneladas de efedrina en 2006 a 24 toneladas en 2008.

En julio de 2008 las autoridades argentinas descubrieron un laboratorio para la producción de éxtasis, arrestaron a 9 mexicanos y un argentino e incautaron aproximadamente 20 kilos de pasta, suficientes para producir 200.000 pastillas de éxtasis. Las autoridades sugieren que estas sustancias estaban a punto de ser traficadas hacia Europa.

Aunque la producción doméstica de ETA es muy limitada en América del Sur, las encuestas de uso de drogas sugieren que el consumo está lejos de ser insignificante. En 2006, Argentina, los Estados Unidos, y Brasil lideraron teniendo la tasa de uso de estimulantes Tipo IV más alta del mundo cerca de 17, 12, y 10 dosis diarias por 1.000, respectivamente.

2.2 CIRCUITOS MÁS TRANSITADOS

2.2.1 ARGENTINA

Históricamente, la heroína producida en Colombia que transita Argentina es contrabandeada a bordo de vuelos comerciales que van directamente a Esta-

dos Unidos o por México y a través de la frontera sudoeste. Sin embargo, en el primer semestre de 2007 no se registró ninguna incautación. La cocaína HCI colombiana que entra a Argentina es generalmente destinada a los mercados internacionales de cocaína en Europa y en Estados Unidos. Las incautaciones de cocaína HCI han crecido significativamente en los últimos dos años. Casi toda la marihuana consumida

en Argentina se origina en Paraguay, y es contrabandeada a través de la frontera hacia las provincias de Misiones y Corrientes, desde donde es transportada por tierra a los centros urbanos.

Con base a los datos del Observatorio Argentino de Drogas (Sedronar), la situación del país, según el tipo de droga, se resume en la tabla 41:

TABLA 41. TIPOS DE DROGA

Tipo de droga	Rutas de transporte
Heroína	Modo de transporte predominante: vía aérea. Mayormente procede de Colombia, constituyéndose Perú, Bolivia y Chile como áreas de tránsito; mientras que el destino final o la salida de la droga es EEUU y Europa.
Cocaína	Vías de transporte más utilizadas para el tráfico de cocaína (tanto clorhidrato como pasta base): aérea, terrestre por carretera, fluvial y por correo. Bolivia, Colombia y Perú constituyen las rutas de entrada del clorhidrato de cocaína. Estos tres países resultan asimismo el área del tránsito de la pasta base y el clorhidrato de cocaína, que tiene por destino final la Argentina, los países africanos y los países europeos.
Cannabis	Vías de transporte más utilizadas: aérea, terrestre por carretera, fluvial y por correo. Por otra parte, el tráfico ilícito de resina de cannabis (hachís) utiliza principalmente la vía terrestre por carretera y la vía fluvial como principales rutas de transporte. Paraguay y Bolivia constituyen las rutas de entrada de cannabis, predominando la primera ante la segunda. Estos dos países resultan asimismo el área del tránsito de cannabis, que tiene por destino final la Argentina y Chile.
Drogas sintéticas	Su transporte se efectúa mayormente por vía aérea. La producción de drogas sintéticas tiene la Argentina como destino final.

Fuente: Observatorio Argentino de Drogas (Sedronar).

2.2.2 CHILE

Las drogas transitan Chile por tierra desde Perú, Bolivia y Argentina, y son enviadas a Estados Unidos y Europa vía rutas marítimas. Los traficantes de cocaína han comenzado a trasladar la cocaína peruana hacia Bolivia y luego al interior de Chile, para evitar la frontera Perú-Chile. Las incautaciones dan prueba de que las organizaciones de tráfico de drogas colombianas están también utilizando las rutas de transporte terrestre para enviar su cocaína a través de Chile. Aunque gran parte de la cocaína boliviana es transportada a Brasil, una pequeña cantidad es contrabandeada al interior de Chile.

2.2.3 PARAGUAY

Es un país de tránsito para la cocaína proveniente de Bolivia, Perú y Colombia. Sólo una pequeña porción de cocaína que transita Paraguay es destinada

a Estados Unidos. De acuerdo a la Senad, de 30 a 40 toneladas métricas de cocaína transitan anualmente a través de las porosas fronteras camino al Brasil y a otros mercados del Cono Sur, así como también de Europa, África y el Medio Oriente. Los traficantes son estimulados ante la falta de control a lo largo de la vasta frontera paraguaya, así como también por la cantidad significativa de agentes del orden inescrupulosos. La zona noroeste del país está especialmente mal controlada, haciendo a esa región un lugar atractivo para los trasbordos de drogas, armas y otro tipo de contrabando.

2.2.4 URUGUAY

Según la agencia de control de drogas de Estados Unidos (Drug Enforcement Agency -DEA), Uruguay es utilizado como un país de tránsito de drogas. Los estupefacientes son generalmente transportados a Brasil para consumo interno y desde allí a Estados

Unidos y Europa. Una limitada presencia policial a lo largo de la frontera brasilera y la creciente presión norteamericana sobre los traficantes en Colombia, Bolivia y Perú están desplazando algunas rutas de contrabando hacia el Sur, y las drogas se desplazan por Uruguay en vehículos privados, ómnibus y aviones pequeños.

2.3 TRATA DE PERSONAS

2.3.1 ARGENTINA

Es considerado país de destino, con fines de explotación sexual y laboral. Los casos de trata internacional son fundamentalmente de mujeres de nacionalidad paraguaya, y, en menor medida, brasileñas y dominicanas. La ruta de ingreso es Paraguay-Misiones-Provincia de Buenos Aires, cuyo espacio primordial de tránsito son las provincias del litoral: Corrientes y Entre Ríos. El paso fronterizo Encarnación-Posadas constituye uno de los puntos más importantes de entrada de mujeres víctimas provenientes de Paraguay. Sólo en Misiones existen 39 pasos fronterizos con Paraguay y Brasil. Las redes de trata en Paraguay contactan, reclutan, gestionan los documentos, trasladan y reciben a las víctimas en Argentina (ver mapa 1).

2.3.2 CHILE

Las tablas 42, 43, y 44, esquematizan la situación de Chile como país de origen, tránsito y destino de la trata internacional.

2.3.3 PARAGUAY

Es país de origen de trata internacional, los países de destino de mujeres paraguayas son: Argentina (52%)

y España. Menos frecuentes pero significativos: Brasil y Bolivia a escala continental, e Italia y países del norte en Europa. Casos aislados detectados: Japón, países árabes, Oriente Medio, Grecia, Suiza, Bélgica, Alemania, Finlandia, Canadá, entre otros.

Las ciudades argentinas como destino principales: Ciudad y Provincia de Buenos Aires. Le siguen La Plata, Córdoba, Santa Fe, y menos relevante, Río Negro o Catamarca.

Zonas españolas como destinos principales: Castilla La Mancha e Islas Canarias.

El ámbito de actuación de las redes es fundamental para determinar el destino de las mujeres. Hay redes en origen que operan exclusivamente hacia un país, otras trabajan en varios simultáneamente. Pero estas también seleccionan a las mujeres y su destino en función de determinadas características.

En la tabla 45 se señalan las rutas aéreas que utilizan las redes, por esta razón los destinos finales que son ciudades y pueblos de toda la geografía española, no son especificados.

2.3.4 URUGUAY

Principales destinos de la trata internacional de origen uruguayo: Italia (Milán y Génova) y diversas ciudades de España. También, en menor medida: Argentina y Alemania. Se ha apuntado que Concordia-Salto y Colón-Paysandú en el litoral, Livramento-Rivera y Yaguarón-Río Branco en el noreste, podrían ser posibles vías de entrada para mujeres argentinas y brasileñas. Los casos aislados dejan abierto el interrogante sobre si Uruguay está en la ruta de paso o tránsito de traficantes y tratantes.

TABLA 42. CHILE COMO PAÍS DE ORIGEN

Año	Número de víctimas	Origen	Destino	Edad
2003	2	Santiago	Japón	Menores de edad
2003	2	Santiago	Japón	Mayores de edad
2006	6	San Antonio	España	Mayores de edad
Total	10			

Fuente: Estudio exploratorio sobre trata de personas con fines de explotación sexual en Chile. OIM/Chile.

TABLA 43. CHILE COMO PAÍS DE TRÁNSITO

Año	Número de víctimas	Origen	Destino	Edad
2006	3	China	EE.UU.	Mayores de edad
2006	3	China	México	Mayores de edad
2006	6	China	México	Mayores de edad
2006	6	China	México	Mayores de edad
2006	2	China	El Salvador	Mayores de edad
Total	20			

Fuente: Estudio exploratorio sobre trata de personas con fines de explotación sexual en Chile. OIM/Chile.

TABLA 44. CHILE COMO PAÍS DESTINO

Año	Número de víctimas	Origen	Destino	Edad
1998	1	Brasil	Coyhaique	Menores de edad
2000	7	Perú	Santiago	Mayores de edad
2004	10	Argentina	Calama	Mayores de edad
2004	2	Colombia	Calama	Mayores de edad
2005	6	Perú	Iquique	Mayores de edad
2005	3	Argentina	Viña del Mar	Mayores de edad
2005	1	Colombia	Calama	Mayores de edad
2005	3	China	Santiago	Mayores de edad
2006	3	Colombia	Iquique	Mayores de edad
2006	1	Ecuador	Iquique	Mayores de edad
2006	1	Colombia	Calama	Mayores de edad
2006	3	Colombia	Calama	Mayores de edad
2006	10	Argentina	Antofagasta	Mayores de edad
2006	2	Colombia	Antofagasta	Mayores de edad
2006	2	Perú	Antofagasta	Mayores de edad
2006	2	Argentina	Viña del Mar	Mayores de edad
2006	4	Colombia	Coyhaique	Mayores de edad
2006	1	República Dominicana	Puerto Natales	Mayores de edad
2006	2	Perú	Puerto Natales	Mayores de edad
2006	2	Argentina	Puerto Natales	Mayores de edad
Total	66			

Fuente: Estudio exploratorio sobre trata de personas con fines de explotación sexual en Chile. OIM/Chile.

TABLA 45. RUTAS DE TRATA INTERNACIONAL

Rutas de trata internacional Paraguay – Argentina (vía terrestre)		
Origen	Transito	Destino
Asunción (PY)		Buenos Aires
Asunción	Posadas-Buenos Aires	La Plata
Encarnación	Posadas-Buenos Aires	Córdoba
Encarnación	Posadas-Buenos Aires	Mar de Plata
Encarnación	Posadas-Buenos Aires	Bahía Blanca
Encarnación	Posadas-Buenos Aires	Dolores
Encarnación	Posadas	Mendoza
Encarnación	Posadas	Corrientes
Encarnación	Posadas	Santa Fe
Encarnación	Posadas	Rosario
Asunción	Formosa	Bahía Blanca
Pedro Juan Caballero	Buenos Aires	San Martín
Santaní (S. Pedro)	Buenos Aires	Punta Alta

Fuente de gráficos, tablas y mapas: OIM, La trata de personas en Paraguay, diagnóstico exploratorio sobre el tráfico y/o trata de personas con fines de explotación sexual, junio, 2005.

TABLA 46. RUTAS DE TRATA INTERNACIONAL

Rutas de trata internacional Paraguay – Otros países (vía terrestre)		
Origen	Transito	Destino
Ciudad del Este		Foz de Iguazú (BR)
Asunción		Santa Cruz (BOL)
Asunción		Perú
Ciudad del Este		Sao Paulo (BR)
Asunción		Curitiba (BR)
Ciudad del Este	Foz de Iguazú	Cascavel (BR)
Asunción		Porto Alegre (BR)
Asunción		La Paz (BOL)
Pedro Juan Caballero	Bonito-Campo Grande	San Pablo

Fuente de gráficos, tablas y mapas: OIM, La trata de personas en Paraguay, diagnóstico exploratorio sobre el tráfico y/o trata de personas con fines de explotación sexual, junio, 2005.

2.4 TRÁFICO DE ARMAS

La participación del Cono Sur al tráfico internacional de armas data de la década de los 90, cuando se hizo público el involucramiento del gobierno de Carlos Saúl Menem, de Argentina, con armas trianguladas a Croacia y a Ecuador. Más adelante, más precisamente en 2002, 3.100 armas de origen argentino fueron incautadas en Río de Janeiro, entre las que había 81 Fusiles FN FAL 7.62 mm, 139 subametralladoras FMK3, 98 subametralladoras PAM, 7 subametralladoras Halcón, 98 Pistolas FM 9 mm, y 238 granadas FMK2. De acuerdo al tipo de las armas detalladas se puede suponer que habrían pertenecido a los arsenales de las fuerzas armadas, de seguridad o policiales de Argentina. Descubierto, estudiado y denunciado por la organización no gubernamental Viva Rio³⁶, las armas argentinas traficadas a Brasil fueron objeto de una investigación parlamentaria que tuvo una amplia repercusión en la prensa argentina (ver cuadro en la siguiente página).

Pero el país que es señalado como punto de almacenaje y desvío de armas legales hacia el mercado clandestino, principalmente hacia Brasil y Argentina, donde el acceso a la información es bastante limitado, dado que los datos sobre transferencias son calificados como secreto de Estado y esto impide el control cruzado de importaciones y exportaciones, con resultados negativos en términos de transparencia y rendición de cuentas, es Paraguay³⁷. El país padece de una debilidad institucional que le ha valido adoptar el rol de punto de desvío internacional de armas del mercado legal al ilegal. El carácter laxo de su legislación ha dificultado el control sobre las venta, tenencia y portación de armas. Este escenario favorable para la adquisición de armas en condiciones de ilegalidad, hizo que durante 1994 a 1997 Paraguay declarara en promedio 12 millones de dólares anuales en importación de armas y municiones, frente a 11,7 millones y 3,2 millones declarados por Argentina y Brasil en el mismo período, siendo Paraguay un país carente de conflictos armados, con una población reducida y menor capacidad de consumo que sus vecinos. "Para la Comisión Parlamentaria de Investigación del Brasil (CPI), el Paraguay es el mayor proveedor de armas de contrabando dentro del vecino país, cubriendo el 66% del mercado ilegal"³⁸.

Una investigación de Diego M. Fleitas de la Asociación para Políticas Públicas³⁹ enfocando las importaciones y exportaciones de armas y municiones en América Latina en general entre 1994 y 2006 revela un aumento

de los volúmenes de comercio cuando en la región no se registran conflictos y tensiones que podrían alzar la demanda de armas y municiones. Más aún, parte de las exportaciones se dirigen hacia países conflictivos donde la violación de derechos humanos es un hecho internacionalmente conocido. Fleitas apunta a la falta de información conjunta y consistente de los países de la región que participan de la transferencia internacional de armas, lo cual indica serias dificultades de su control y ausencia de transparencia. Sin descartar los errores estadísticos, o el secreto militar, Fleitas, no obstante, apunta a los posibles desvíos de armas en estas transacciones.

2.5 ROBO DE VEHÍCULOS

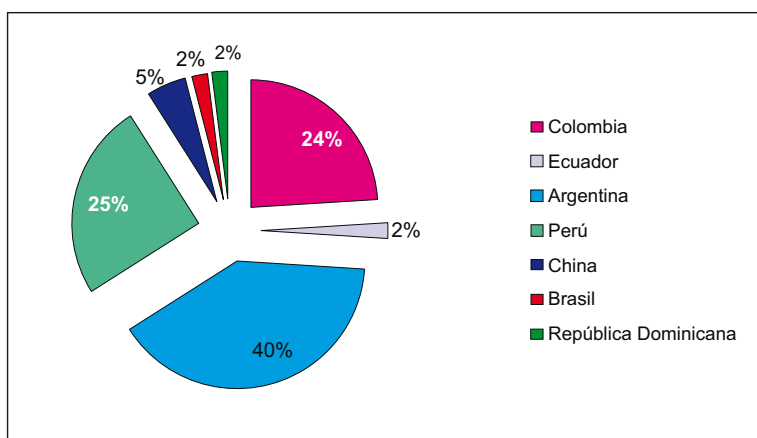
2.5.1 ARGENTINA

Según la Gendarmería Nacional argentina, muchos de los autos robados en el norte bonaerense son llevados por la Ruta Nacional 14 hacia la frontera con Paraguay, o suelen tomar caminos alternativos en Entre Ríos y Corrientes para alejarse de los controles. Según datos de Policía Federal, bonaerense, Prefectura y Gendarmería, el 25% de esos autos se vende en Asunción y otras capitales, a menos de su valor real. Generalmente, los automóviles que tienen como destino Paraguay son "por encargo" para convertirlos en "mellizos" o en autopartes. En los primeros cinco meses de 2007 las fuerzas de seguridad de Argentina han secuestrado, en las zonas de frontera, unos 300 vehículos que habían sido sustraídos en el país y que se encaminaban hacia Paraguay, donde son vendidos a menos del diez por ciento de su valor. Las presas predilectas de las organizaciones de delincuentes siguen siendo los vehículos 4x4, que se comercializan activamente tanto en Paraguay como en Bolivia, luego de que sus respectivos números de motor y de chasis son adulterados. Tanto Ciudad del Este (donde se falsifican muchos de los papeles de ingreso de los rodados sustraídos) como Foz de Iguazú son centros de recepción de autos robados, cuyo destino es el interior de Paraguay y de Bolivia. Paralelamente a esta actividad, en Paraguay están proliferando los desarmaderos, tanto en el Gran Asunción como en distintas ciudades del interior del país vecino, particularmente en Caaguazú.

2.5.2 CHILE

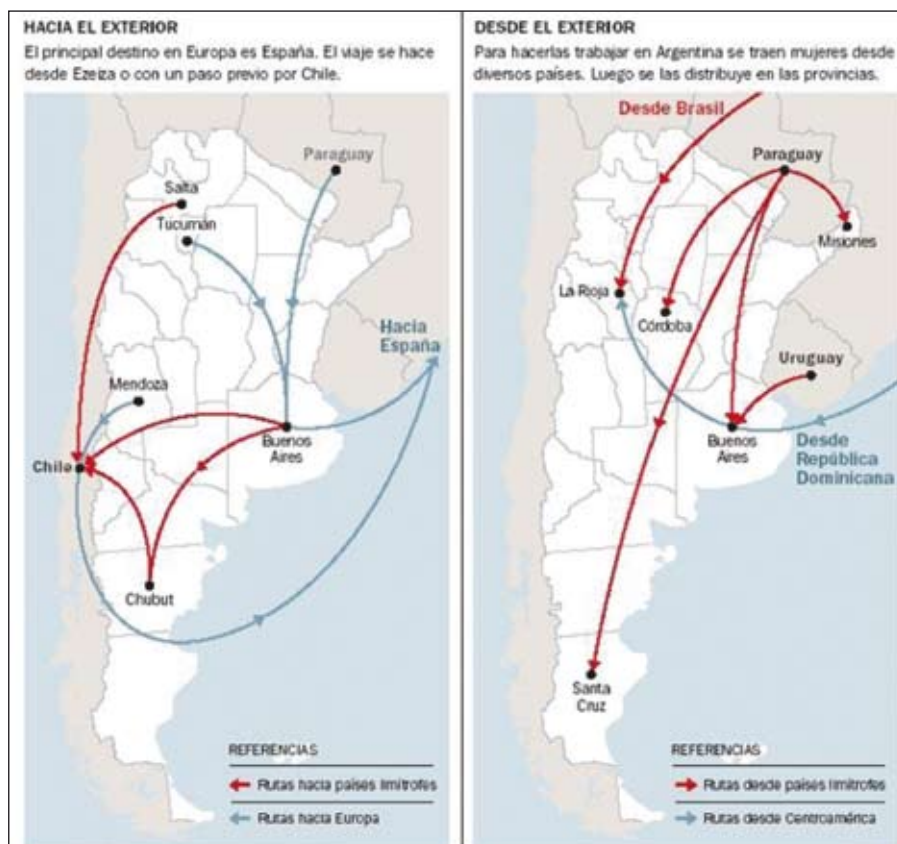
Sobre el destino de los vehículos robados, según fuentes oficiales los vehículos 4x4 por lo general van a dar a mafias internacionales que los sacan a países

GRÁFICO 8. PROPORCIÓN DE MUJERES VÍCTIMAS DE TRATA INTERNACIONAL POR ORIGEN



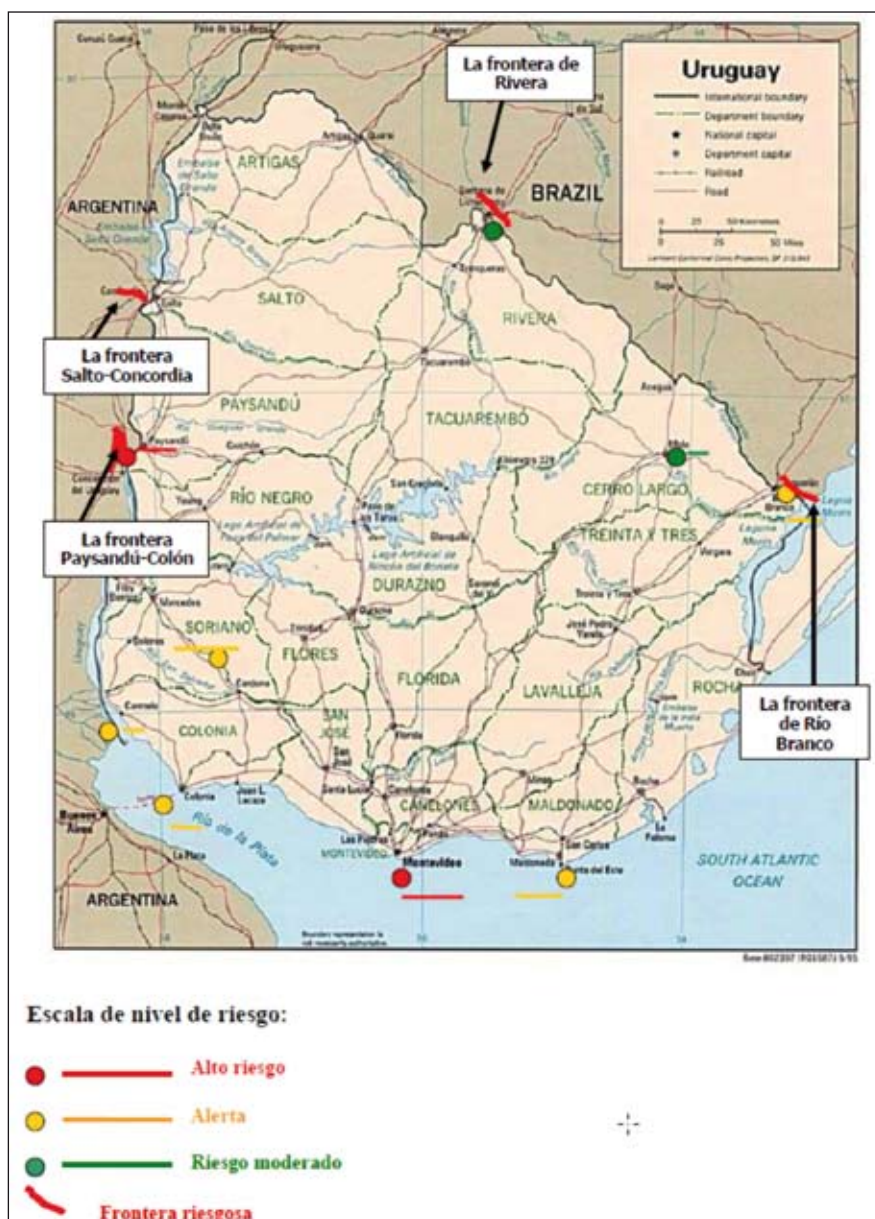
Fuente: Estudio Exploratorio sobre Trata de Personas con Fines de Explotación Sexual en Chile, OIM-Chile.

MAPA 1. LOS CIRCUITOS MÁS TRANSITADOS



Fuente: Diario *Clarín*. "Informe Especial: Informes de la Organización Internacional para las Migraciones / Redes de prostitución: las rutas argentinas del tráfico de mujeres", publicado el 28/01/2007.

MAPA 2. LOS CIRCUITOS MÁS TRANSITADOS



Fuente: Estudio exploratorio sobre trata de personas con fines de explotación sexual en Uruguay. OIM.

MAPA 3. TRÁFICO INTERNACIONAL DE AUTOS ROBADOS,
PRINCIPALES DESTINOS



(Fuentes: Mapa tomado de http://www.lib.utexas.edu/maps/americas/south_america_ref02.jpg, la información de Automovilistas Unidos de Chile, El Mercurio.

**Clarín, 25/11/2006, "Denuncian en Brasil un gigantesco contrabando de armas argentinas".
Informe Final de una Comisión de Investigación del Parlamento.**

- Es apenas la punta del iceberg, pero deja ver lo suficiente para entrever la "floreciente" presencia de la Argentina en la ruta del comercio ilegal de armas y drogas en la región. Se trata del informe final de la Comisión Parlamentaria de Investigación de Brasil (CPI) sobre ese tráfico, que al menos desnuda una parte del "flujo" delictivo dentro del Mercosur. El documento, de 330 páginas, que fue presentado en Brasilia después de 19 meses de averiguaciones, debe ser votado por el Congreso el miércoles próximo.
- La participación de las "mafias" argentinas en el mercado brasileño tomó vuelo a principios de los 90. Según se afirma en el capítulo dedicado a la ruta argentina, "los últimos tres años fueron contrabandeadas hacia Brasil por lo menos 11.000 armas de uso militar". Estas incluyen fusiles, ametralladoras, pistolas, granadas y sobre todo municiones. Es una información que "consta de dossier compartidos por los servicios de inteligencia de Argentina, Brasil y Estados Unidos".
- La conexión más reciente es Puerto Iguazú, vecina de Foz de Iguazú, en el estado de Paraná, y de Ciudad del Este. Es por ella por donde pasan sistemáticamente las armas contrabandeadas; el contrabando lo dirigen generalmente militares y policías, afirman los parlamentarios.
- - Las mayores operaciones se cierran en el Casino Iguazú. Si se toma en cuenta que la "crisis económica redujo los salarios en la Argentina" se entiende que gente "de los cuadros de seguridad y de defensa tiendan a compensar pérdidas con tráfico de armas". La fuente es un agente del Grupo de Investigaciones Sensibles de la Policía Federal brasileña.
- Las armas que se trafican a través de esa gran "postal turística" argentina son de diversos orígenes: las hay nacionales, norteamericanas, belgas y alemanas. Los de la Comisión Parlamentaria brasileña consignan hasta los precios: un fusil Colt M-16A, versión liviana utilizada por las tropas de paracaidistas, se vende a 4.000 dólares; las pistolas Bersa Argentina, de calibre 9 milímetros, "salen por 1.300 dólares". También son redituables los valores de las granadas de Fabricaciones Militares de Córdoba (FM-C). "El modelo FMK-2 cuesta 200 dólares".
- El informe cuenta que "un lote de 20.000 proyectiles de calibres: 5,56, 7,62, 9 milímetros y 45 fue vendido en enero de 2004 a narcotraficantes de Río de Janeiro por 70.000 reales (aproximadamente unos 25.000 dólares de la época)". Ese dato se obtuvo por una operación interceptada por la Federal brasileña en la ciudad de Cascabel (Paraná). "El intermediario fue detenido y declaró que sus proveedores eran ex sargentos del Ejército argentino".
- El dossier fue elaborado por el diputado Paulo Pimenta, del oficialista PT. Uno de los múltiples testigos que declaró ante la CPI, cuyo nombre fue mantenido en reserva, relata: "Fueron secuestradas por la Policía cerca de 3.000 armas. Una mayoría eran pistolas fabricadas por la empresa Bersa S.A. y Fabricaciones Militares. La Bersa tendría un importador oficial desde Paraguay: la firma Perfecta Sami, localizada en Asunción". Sobre esto, el dossier parlamentario analiza: "Estas armas habrían sido desviadas por oficiales argentinos, con el propósito de ser enviadas a narcotraficantes de Río con ayuda de los militares paraguayos". Las armas serían empaquetadas en cajas en la Argentina, cruzarían la frontera con Paraguay y atravesarían el río Paraná en balsas con destino a la ciudad brasileña de Guaira (en Paraná).
- El documento sugiere que los cargamentos bélicos siguen desde allí rutas que pasan por Curitiba (la capital paranaense) con destino a San Pablo desde donde se dirigen a la capital carioca por la llamada "vía Dutra", una ruta muy transitada que une las dos mayores ciudades de Brasil. De acuerdo con informaciones del Comando del Ejército brasileño, hay pistolas que llegan ilegalmente a Brasil con la inscripción "Fábrica Militar de Armas Portátiles DM Rosario DGFM" (o sea, Dirección General de Fabricaciones Militares). Ni siquiera se ocupan de borrar los símbolos patrios: la Policía Federal brasileña secuestró en Dourados (ciudad de Mato Grosso del Sur) pistolas con el escudo argentino grabado en el arma.

fronterizos. De acuerdo a Carabineros, las organizaciones criminales están compuestas por un cabecilla, quien actúa de coordinador y líder; otros que solicitan los vehículos, y finalmente los que concretan los robos, quienes pueden trabajar para distintos jefes. Una vez que el auto es robado, lo clonan y comercializan o simplemente va a diferentes talleres para ser desarmado y vendido por piezas. Bolivia es el destino más común para los autos robados que son vendidos en el extranjero, desde ahí algunos van a Paraguay. Las bandas pueden elegir algún paso hacia Bolivia ubicado en las regiones de Tarapacá (I) y Antofagasta (II). Y si quieren eludir el control de la aduana pueden también cruzar por pasos no habilitados. Sólo en la primera región hay más de 200

pasos no habilitados. Los caminos que siguen son la ruta de la sal o la del ácido, en los alrededores de Colchane. Las autoridades estiman que cerca de la mitad de los autos robados de "exportación" salen por caminos cercanos a esta comuna de 1.600 habitantes. Para cruzar a Bolivia por un paso autorizado los delincuentes tiene tres formas. La primera es "gemelear" los documentos (cambiarle el número de motor, de chasis y la patente que aparece en los papeles y hacer una factura falsa). Segundo, para cumplir con el único requisito que hay para pasar un auto que no es propio por la frontera, tener un permiso notarial, este se falsifica. Un tercer sistema es hacer una declaración de salida temporal con datos que no corresponden al vehículo, los que muchas

veces no son contrastados. Hay autos que se ponen en la frontera y otros que son llevados hasta la ciudad boliviana donde vive el comprador. En ambos lugares la banda local hace el pago. Este algunas veces se hace en efectivo y otras en droga. El comprador final en Bolivia paga por el auto entre un tercio y la mitad del precio que le costaría adquirirlo en la compraventa establecida (ver mapa 4).

3. LAS FINANZAS CRIMINALES: EL LAVADO DEL DINERO DE LAS ACTIVIDADES ILÍCITAS

De acuerdo con los datos proporcionados por los informes del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (Gafisud), se puede establecer el siguiente cuadro de situación sobre el lavado de dinero en el Cono Sur:

3.1 ARGENTINA

La mayor parte de operaciones de lavado de activos que tiene lugar en el país se lleva a cabo con operaciones financieras que involucran centros específicos en el exterior. Las operaciones de lavado de activos más habituales respecto del sector financiero no bancario son: a) Operaciones realizadas a través de abogados, contadores, escribanos, asesores financieros, etc.; b) Estructuras societarias tales como compañías, fideicomisos o compañías pantalla que se utilizan para ocultar el origen de los fondos y los beneficiarios finales; c) Instalación o adquisición de negocios relacionados con el transporte para su utilización en el contrabando de dinero oculto en otros productos; d) Establecimiento de negocios que reciben un volumen significativo de pagos en efectivo de baja denominación para justificar los depósitos en efectivo en los bancos (por ejemplo, negocios de videos, quioscos, centros de juego y entretenimiento, etc.); y e) importación / exportación de oro y alhajas.

La falta de estadísticas sobre las cantidades de bienes congelados, secuestrados y decomisados en relación con el lavado de activos, los delitos determinantes o subyacentes pertinentes y el financiamiento del terrorismo constituye una gran debilidad del sistema argentino.

3.2 CHILE

Los delitos que más se cometen en el país son aquellos que atentan contra la propiedad (robo y hurto).

Respecto a la delincuencia organizada, o de carácter económico-financiero, si bien el delito de contrabando es el de más frecuente comisión, son, en general, los fraudes al Fisco son los más cuantiosos.

Forma de comisión del delito de lavado de activos: en los casos detectados, el origen del dinero proviene del tráfico de estupefacientes o de la comisión de otros ilícitos relacionados con el tráfico, desvío de precursores químicos, por ejemplo. Se trata de organizaciones criminales en que la relación de parentesco, ya sea por consanguinidad o afinidad es el vínculo predominante. Se trata también de organizaciones con vínculos con otros grupos criminales que operan en el extranjero y, en algunos casos, el tráfico de drogas se produce fuera de Chile, pero los dineros son incorporados a la economía del país principalmente mediante la utilización de bancos de plaza.

Un nuevo sistema procesal penal, de tipo acusatorio, se fue haciendo aplicable paulatinamente dentro del territorio de Chile. El mismo se encuentra vigente en todo el país desde mediados de 2005. En el antiguo sistema procesal se registra una persona condenada por el delito de lavado de activos.

3.3 PARAGUAY

El marco legal paraguayo para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo resulta insuficiente. La ausencia de estadísticas, tanto en relación a procesos, condenas, bienes decomisados e incautados, y solicitudes de asistencia legal mutua recibidas, respondidas y realizadas en materia de lavado de activos dificulta el análisis de la efectividad del sistema.

La gran mayoría de reportes se centralizan en operaciones de cambio y comercio exterior especialmente realizadas en zonas fronterizas, como por ejemplo, Ciudad del Este, las cuales se vinculan exclusivamente con actividades de tráfico ilícito de drogas. No existen estadísticas que permitan presentar una tendencia de otros delitos que puedan identificarse como precedentes de lavado de activos.

En el Informe de Evaluación Mutua (diciembre, 2005) no se suministró información acerca de estimaciones del monto de dinero blanqueado ni de los métodos, técnicas y tendencia que se hayan observado respecto del lavado de activos. Tampoco se proporcionó información sobre la existencia de actividades terroristas

en el país, ni sobre las fuentes y métodos empleados para la financiación de actividades terroristas en el extranjero. Por el contrario, el país manifestó expresamente que no se registran acciones tendientes a combatir el financiamiento del terrorismo.

3.4 URUGUAY

Al igual que otros países, Uruguay es vulnerable a las actividades relacionadas con el lavado de dinero (LD) y financiamiento del terrorismo (FT), especialmente el que proviene de operaciones internacionales. Si bien la delincuencia local se considera relativamente baja, su papel como centro financiero *offshore* con una amplia gama de servicios financieros y empresariales para no residentes, lo hace especialmente vulnerable al lavado de dinero y financiamiento del terrorismo internacionales.

Uruguay tiene una larga tradición en materia de secreto bancario y profesional y cuenta con un régimen cambiario liberal. El sector de servicios financieros *offshore* es vulnerable al riesgo de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo, tanto en el área de instituciones financieras como en el de empresas. La implementación insuficiente de las obligaciones de ALD/CFT en negocios clave (agentes de valores, proveedores de servicios societarios y casinos) también agrava los riesgos.

Dado que la ley y el registro de sociedades no proveen una adecuada transparencia sobre la titularidad y control de las personas jurídicas, una inquietud fundamental atañe al posible uso de sociedades de acciones al portador (especialmente las sociedades uruguayas *offshore* conocidas como SAFI) para fines ilícitos. Las autoridades han reconocido este riesgo y han puesto fin a la creación de nuevas SAFI y eliminarán gradualmente las existentes.

Durante la misión (2006) había un juicio por lavado de dinero en curso, pero antes de eso, no se habían llevado a cabo procedimientos penales relacionados con el lavado de dinero en Uruguay, y se han presentado muy pocos ROS en los últimos cuatro años. A las autoridades les preocupa el número relativamente bajo de informes de operaciones sospechosas. La ley de 2004 introdujo la protección legal para las instituciones informantes que presenten ROS y se cree que ello contribuyó a un aumento en la cantidad de declaraciones presentadas (11 en 2004 a 42 en 2005).

Hasta ahora no se ha analizado en forma sistemática el riesgo de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo en la jurisdicción. Tampoco existen datos oficiales sobre el monto estimado de fondos que se blanquean en Uruguay o a través de este país.

Cabe agregar que en el informe del Departamento de Estado de Estados Unidos, *INCSR (Internacional Narcotics Control Strategy Report)*, de marzo, 2008, el Vol. II: *Lavado de dinero y Delito financiero - Country Report*, menciona a Paraguay como uno de los mayores centros de lavado de dinero que involucra a los sectores financieros bancarios y no bancarios. El comercio de contrabando valuado en miles de millones de dólares que acontece en las fronteras compartidas con Argentina y Brasil, en el área de la triple frontera, facilita gran parte del lavado de dinero en Paraguay. Este país es uno de los mayores para el tránsito de estupefacientes. El gobierno del Paraguay sospecha que los réditos provenientes del tráfico de estupefacientes a menudo se lavan, pero es difícil determinar el porcentaje de la cantidad total de fondos lavados generados por la venta de estupefacientes. Los lavadores de dinero y terroristas financieros sacan ventaja del sistema financiero del Paraguay a causa de los débiles controles en el sector financiero, de las fronteras abiertas y de las actividades mínimas para velar por el cumplimiento de la ley. Paraguay es particularmente vulnerable al lavado de dinero dado que se requiere escasa información de antecedentes personales para abrir una cuenta de banco o para realizar transacciones financieras. Paraguay es un centro financiero atractivo para países vecinos, particularmente para Brasil. La banca *offshore* en Paraguay es ilegal. Existen casinos, no así casinos *offshore* y el juego en Internet es marginal, en gran parte debido a la limitada conexión de Internet en todo el país.

CONCLUSIÓN: ACERCA DE LA INFORMACIÓN DISPONIBLE SOBRE EL CRIMEN ORGANIZADO EN EL CONO SUR Y LA LUCHA CONTRA LA ACTIVIDAD CRIMINAL

Esta investigación tuvo como objetivo el mapeo de los flujos delictivos de la actividad criminal en el Cono Sur. Para tal motivo, había que estudiar la actividad criminal en cada país, sus características, el volumen de transacciones, las estructuras y, en menor medida, su impacto en la seguridad. Esta información era necesaria para, luego, determinar las

posibles rutas de los flujos delictivos. No pretendió ser un trabajo de investigación criminal, por lo tanto todo el trabajo se basó en la búsqueda de fuentes de datos disponibles y su procesamiento. Tampoco ambicionó presentar conclusiones acerca de la característica del crimen organizado en el Cono Sur como fenómeno, o evaluar la lucha estatal e interestatal contra la actividad criminal. No obstante, tanto el marco teórico en la parte introductoria, así como el análisis de los datos disponibles de la actividad criminal en la región permiten reflexionar en torno del fenómeno del crimen organizado en el Cono Sur y las políticas estatales. De hecho, la actividad criminal y la lucha contra la actividad criminal son las dos caras de la moneda que el análisis no puede ignorar pues ambas son fuentes, a menudo complementarias, de información. Por lo tanto, es adecuado concluir este trabajo con algunas reflexiones acerca de las fuentes utilizadas para esta investigación y, sobre todo, la información oficial.

En primer lugar, cabe señalar que hay una gran diversidad entre los distintos rubros de la actividad criminal en términos de atención que recibe de parte del Estado, y, por lo tanto, disponibilidad de información oficial. No caben dudas de que el narcotráfico es la actividad criminal donde se nota un esfuerzo mayor de los Estados para ordenar las estadísticas y cumplir con las normas internacionales. Probablemente la presión desde Estados Unidos para priorizar el narcotráfico en la agenda de seguridad sea un factor fundamental que explique la relativa abundancia de datos oficiales, pero también es cierto que los propios Estados en la región se han dado cuenta del impacto del narcotráfico en la seguridad y el bienestar y manifiesten mayor voluntad para combatirlo, aun cuando no siempre coincidan con el criterio de la “guerra contra las drogas” de Washington, y menos cuando se trate del fenómeno de drogadicción que, en general en el Cono Sur, es considerado un tema en la agenda de la salud pública, y no de la seguridad. En el caso de las armas, la presión es más fuerte desde la sociedad civil, y el gran avance tanto en la inclusión de la temática en la agenda política, así como en la disponibilidad de la información, se debe al activismo de organizaciones de la sociedad civil, investigadores académicos, y de la existencia de una comunidad epistémica pro control de armas en el Cono Sur. En el ámbito oficial, no sólo rige la razón económica, el secreto militar y demás argumentos para mantener un menor grado

de transparencia con respecto a las transacciones de armas y municiones, sino también no será error suponer cierto grado de involucramiento estatal, o de personalidades estatales, en el desvío de armas con fines de lucro personal. El mayor ejemplo es el episodio de la venta de armas de Argentina a Croacia y Ecuador y la asociación ilícita del círculo de poder del gobierno de Carlos Saúl Menem con organizaciones y personalidades del mundo criminal. No obstante, será un error suponer que es un caso aislado. El robo de vehículos y el contrabando de autopartes también ha sido objeto de atención por parte de los Estados, pero las otras actividades criminales estudiadas en este trabajo, entre la trata de personas, la piratería de CD, DVD y Software, el tráfico de bienes culturales o el *cibercrimen* constituyen terrenos casi vírgenes en términos de disponibilidad de información oficial. Las razones pueden ser varias, entre la dificultad de legislar, el desconocimiento del impacto sobre la economía y la sociedad, la falta de presión internacional, y la poca probabilidad de cumplimiento con las regulaciones aun cuando se establezcan.

En segundo lugar, la disponibilidad de la información está estrechamente vinculada a la fortaleza institucional del Estado en cuestión. Aquí juega el factor del Estado fuerte y del Estado débil en términos institucionales. Desde luego que Argentina y Chile, en este sentido, han desarrollado sistemas avanzados de almacenamiento y procesamiento de información y tienen organismos especializados, como es el caso del Renar en Argentina. Lo mismo es cierto, aunque en menor grado, para Uruguay, y el país más problemático en este sentido sigue siendo Paraguay. No se debe, por supuesto, concluir que es un Estado “colapsado” en el sentido en que a ese término se le da en la agenda internacional y constituye una invitación para la intervención en sus asuntos internos. Al contrario, hay una clara manifestación de voluntad en Paraguay para mejorar su capacidad de control estatal, incluyendo en el ordenamiento de las estadísticas y las modalidades de almacenamiento y procesamiento de la información, y en este sentido le toca una mayor responsabilidad de cooperación con los países vecinos, sobre todo Brasil y Argentina.

Lo que es notable en términos de disponibilidad de información acerca de la actividad criminal en la región es la falta de organismos regionales de cooperación donde se posibilita la creación y administración de distintos registros regionales, y, por lo tanto, la calidad de la investigación criminal. Ciertamente,

los países cooperan en el contexto hemisférico, como la CICAD, y global, los organismos de la ONU, pero la falta de registros regionales es una de las tantas fallas del proceso de integración en el Cono Sur. La cooperación se hace ad hoc, circunstancialmente, a menudo bajo la presión internacional, y los resultados son escasos. No hay un organismo similar al Europol, por ejemplo. La propuesta de un registro regional de armas livianas avalada por organizaciones de la sociedad civil es un ejemplo de la posibilidad de progresar en este sentido, siempre cuando exista la voluntad política.

NOTAS

- 1 Mónica Serrano y Mats Berdal (comp.). *Transnational Organized Crime & International Security. Business as Usual?* Lynne Rienner Publishers, Boulder, CO, 2002, pp. 2-3.
- 2 Peter Andreas, "When Policies Collide: Market Reform, Market Prohibition, and the Narcotization of the Mexican Economy", en H. Richard Friman & Peter Andreas (comp.), *The Illicit Global Economy & State Power*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., New York, 1999.
- 3 Thomas Schelling, *Choice and Consequence*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1984.
- 4 Diego Gambetta, *La mafia siciliana. El negocio de la protección privada*, Fondo de Cultura Económica, México, 2007, p. 25.
- 5 Vadim Volkov, *Violent Entrepreneurs. The Use of Force in the Making of Russian Capitalism*, Cornell University Press, Ithaca, NY, 2002, p. 29.
- 6 Ver entre otros: Bruce M. Bagley y William O. Walker III (comp.), *Drug Trafficking in the Americas*, North-South Center, University of Miami, Coral Gables, FL, 1994; Patrick Clawson y Rensselaer W. Lee III, *The Andean Cocaine Industry*, St. Martin's Griffin, New York, 1998; Charles Nicholl, *La ruta de la coca. Un viaje por Colombia y por el submundo del tráfico de cocaína*, Edhassa, Barcelona, 1997. Sobre el Plan Colombia, ver el informe del Government Accountability Office (GAO) de Estados Unidos GAO-09-71, "Plan Colombia. Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Was Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance" de octubre de 2008.
- 7 M. Klare y D. Andersen, *A Scourge of Guns, Arms Sales Monitoring Project*, Federation of American Scientists, Washington DC, 1996.
- 8 Ver por ejemplo Eduardo Gamarra, "Regional Economic Implications" y Bruce Bagley, "The Narco Connection", en Cynthia Arnson (comp.), *The Crisis of Democratic Governance in the Andes*, Woodrow Wilson Center Reports on the Americas #2, Washington DC, Part III, pp. 81-99; John Bailey y Roy Godson (comp.), *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza*, Grijalbo, México, 2000; y Francisco Rojas Aravena, *Mayor presencia del crimen organizado: consecuencia de las crisis de gobernabilidad y el débil imperio de la ley*, en *Foreign Affairs en Español*, "América Latina: crimen sin castigo", vol. 7, N° 2-2007, pp. 22-35.
- 9 Los casos más conocidos son el episodio de "venta de armas" del gobierno de Carlos Saúl Menem en Argentina investigado por Daniel Santoro (*Venta de armas. Hombres de Menem*, Planeta, Argentina, 2001; y la participación del principal asesor de seguridad del ex presidente de Perú Vladimiro Montesinos a escándalos de tráfico de influencia, de drogas y armas (Sally Bowen y Jane Holligan, *El espía imperfecto. El telaraña siniestra de Vladimiro Montesinos*, PEISA, Lima, Perú, 2003).
- 10 Peter Waldmann, *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 2003.
- 11 Kees Koonings & Dirk Kruijt (comp.), *Societies of Fear: The Legacy of Civil War, Violence and Terror in Latin America*, Zed Books, New York, 1999.
- 12 Kees Koonings & Dirk Kruijt, *Armed Actors. Organized Violence and State Failure in Latin America*, Zed Books, New York, 2004.
- 13 Willen van Schendel e Itty Abraham (comp.), *Illicit Flows and Criminal Things. States, Borders, and the Other Side of Globalization*, Indiana University Press, Bloomington, IN, 2005, p. 4.
- 14 En Internet al <http://www.state.gov/documents/organization/102583.pdf> último acceso 13/11/2008.
- 15 En Internet al <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2007.html> Último acceso 13/11/2008.
- 16 Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Estudio exploratorio sobre Trata de personas con fines de explotación sexual en Argentina, Chile y Uruguay Diciembre de 2006.
- 17 Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional.
- 18 En determinadas zonas del conurbano bonaerense existen reclutadores que llevan mujeres hacia España.
- 19 Ameco Press, "Primer Congreso Latinoamericano sobre Trata y Tráfico de Personas", celebrado en Buenos Aires, junio de 2008.
- 20 "Crece el tráfico de personas", *La Nación*, 4/10/2007.
- 21 Entrevista en página/12, 03/01/2007.
- 22 La trata de personas en el Paraguay: Diagnóstico exploratorio sobre el tráfico y/o trata de personas con fines de explotación sexual: http://www.oas.org/atip/Paraguay/Libro_Trata_Personas_Paraguay_spa.pdf.
- 23 Declaraciones de la representante de Uruguay en la presentación realizada en la reunión fundacional de la Red Latinoamericana y del Caribe contra la Trata de Personas,

- Santo Domingo, 25-30 de abril de 2006. Sobre el punto coincidieron el representante de Interpol para la región y el delegado regional de la OIM.
- 24 Khatchik DerGhougassian, Leandro Piquet Carneiro, *Connecting Weapons with Violence: The South American Experience*, ISS Monograph Series, N° 25, South Africa, Mayo 1998.
 - 25 Antonio Bandeira y Josephine Bourgois, *Armas de fuego ¿Protección? ¿O riesgo? Guía práctica*, Foro parlamentario sobre armas pequeñas y ligeras, Río de Janeiro, 2006, p. 13.
 - 26 Liza Zúñiga, Armas pequeñas y livianas en el Cono Sur: diagnóstico de la situación, *Boletín del Programa de Seguridad y Ciudadanía* N° 7, septiembre 2006; Diego M. Fleitas, El problema de las armas de fuego en el Cono Sur, Proyecto armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica, Documento de trabajo, N°1, Flacso/Secretaría General, junio 2006.
 - 27 Fleites, Diego, Las Políticas de control de armas de fuego en Argentina durante el 2004 <http://www.iansa.org/regions/samerica/documents/Las-Policas-de-Control-de-Armas-de-Fuego-en-la-Argentina-durante-2004.pdf>
 - 28 María Alejandra Otamendi, *¿Hacia una sociedad armada? Estudio sobre actitudes hacia las armas de fuego en Buenos Aires*, Asociación para las Políticas Públicas, Buenos Aires, 2005.
 - 29 Íbid.
 - 30 Liza Zúñiga, "Armas pequeñas y livianas en el Cono Sur: diagnóstico de la situación", *Boletín del Programa de Seguridad y Ciudadanía*, N° 7, septiembre 2006
 - 31 *Phishing*: se conforma de mensajes de correo electrónico falsificados con la intención de engañar a usuarios para que revelen sus números de tarjetas de crédito, den información de sus depósitos de cuentas bancarias y todo tipo de datos personales. Dependiendo de cada caso, pueden recibir daños como la pérdida total o parcial de su dinero en la cuenta bancaria o la tarjeta de crédito.
 - 32 Los programas bot son robots que realizan diversas actividades, y en algunos casos de tipo maliciosa.
 - 33 Las computadoras infectadas con programas bot funcionan de forma coordinada bajo la dirección de un atacante y pueden ser cientos o miles. Estas redes de computadoras coordinadas pueden explorar y atacar otras computadoras, las que pueden ser utilizadas para lanzar ataques de Negación de Servicio y enviar spam. Los bots en la región han aumentado debido en parte al incremento de conexiones de banda ancha en la región.
 - 34 El Cisco Security Index (CISI) ha sido creado con base en las respuestas a una encuesta realizada por la consultora Kaagan Research a más de 600 gerentes de sistemas de información de compañías pertenecientes a seis países Latinoamericanos. El índice refleja en gran parte el marco estructurado ISO 27001, que es el estándar con el cual deben certificarse los sistemas de administración de Seguridad de la Información de las organizaciones. En función de determinar una puntuación para el índice, fueron sopesadas e incorporadas 10 categorías al CISI, en concordancia con la determinación de prioridades de Cisco. La fuente de los datos utilizados por el CISI para determinar los puntajes generales del Index fueron las respuestas a preguntas que están comprendidas dentro de cada categoría. El puntaje del Cisco Security Index –que puede ir desde el 0 como la calificación mínima y el 100 como la máxima– para el año 2007 en América Latina es de 64, lo que demuestra que aún cuando las empresas están haciendo un buen trabajo en cuanto a la implementación de políticas de seguridad de la información, aún hay mucho camino por recorrer y situaciones por mejorar.
 - 35 *La Nación* (21.04.2009) "Aumentó el robo de autos en el Gran Buenos Aires", http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1025509
 - 36 Ver el informe: Siguiendo la ruta de las armas incautadas en Río de Janeiro: Algunas pistas para Argentina, *Viva Rio*, Proyecto de Control de Armas, octubre, 2002.
 - 37 La información y los datos son extraídos del libro *Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica*, ed. María Stella Sáenz Breckenridge, Flacso, Secretaría General, San José, CR, 2007.
 - 38 Brasil señala a Paraguay como proveedor de armas (diario *Ultima Hora*, Paraguay) (7/8/06) Publicado en Hemisferio.org.
 - 39 Diego M. Fleitas, *El tráfico de armas en Latinoamérica. características y problemas de las exportaciones e importaciones de armas y municiones entre 1994 y 2006*, Asociación para Políticas Públicas, Buenos Aires, 2008.

ANEXO 1

ÍNDICE. EL CRIMEN ORGANIZADO EN EL CONO SUR. UN MAPEO DE ARGENTINA, URUGUAY, PARAGUAY Y CHILE

INTRODUCCIÓN. EL SUSTENTO TEÓRICO DEL MAPEO DEL CRIMEN ORGANIZADO EN EL CONO SUR	315
1. EL CRIMEN ORGANIZADO EN EL CONO SUR: CARACTERÍSTICAS, VOLUMEN DE TRANSACCIONES ILÍCITAS Y ESTRUCTURAS DELINCUENTES	316
1.1 DROGAS	316
1.1.1 ARGENTINA	317
1.1.1.1 LABORATORIOS Y SUSTANCIAS QUÍMICAS	317
1.1.1.2 CULTIVOS ILÍCITOS	318
1.1.1.3 DROGAS INCAUTADAS (2000-2006)	320
1.1.1.4 PERSONAS FORMALMENTE ACUSADAS POR DELITOS RELACIONADOS CON DROGAS Y CANTIDAD DE ARMAS DE FUEGO Y MUNICIONES DECOMISADAS (2004-2006)	320
1.1.2 CHILE	321
1.1.2.1 LABORATORIOS Y SUSTANCIAS QUÍMICAS	321
1.1.2.2 CULTIVOS ILÍCITOS	322
1.1.2.3 DROGAS INCAUTADAS (2000-2006)	322
1.1.2.4 PERSONAS FORMALMENTE ACUSADAS POR DELITOS RELACIONADOS CON DROGAS Y CANTIDAD DE ARMAS DE FUEGO Y MUNICIONES DECOMISADOS	323
1.1.3 PARAGUAY	323
1.1.3.1 LABORATORIOS Y SUSTANCIAS QUÍMICAS	323
1.1.3.2 CULTIVOS ILÍCITOS	324
1.1.3.3 DROGAS INCAUTADAS (2000-2006)	324
1.1.3.4 PERSONAS FORMALMENTE ACUSADAS POR DELITOS RELACIONADOS CON DROGAS Y CANTIDAD DE ARMAS DE FUEGO Y MUNICIONES DECOMISADAS	325
1.1.4 URUGUAY	326
1.1.4.1 LABORATORIOS Y SUSTANCIAS QUÍMICAS	327
1.1.4.2 CULTIVOS ILÍCITOS	327
1.1.4.3 DROGAS INCAUTADAS	328
1.1.4.4 PERSONAS FORMALMENTE ACUSADAS POR DELITOS RELACIONADOS CON DROGAS Y CANTIDAD DE ARMAS DE FUEGO Y MUNICIONES DECOMISADAS	329
1.2 TRÁFICO DE PERSONAS	329
1.2.1 ARGENTINA	330
1.2.2 CHILE	330

1.2.3	PARAGUAY	332
1.2.4	URUGUAY	333
1.3	TRÁFICO DE ARMAS	335
1.3.1	ARGENTINA	336
1.3.2	CHILE	336
1.3.3	PARAGUAY	336
1.3.4	URUGUAY	336
1.4	CIBERCRIMEN, FRAUDE FINANCIERO	337
1.4.1	ARGENTINA	338
1.4.2	CHILE	340
1.4.3	PARAGUAY	341
1.4.4	URUGUAY	341
1.5	PIRATERÍA DE CD, DVD, SOFTWARE, ETC.	342
1.5.1	ARGENTINA	342
1.5.2	CHILE	344
1.5.3	PARAGUAY	345
1.6	ROBO DE OBRAS DE ARTE Y BIENES CULTURALES	346
1.6.1	ARGENTINA	347
1.6.2	CHILE	348
1.7	ROBO DE VEHÍCULOS	348
1.7.1	ARGENTINA	349
1.7.2	CHILE	353
1.7.3	PARAGUAY	354
1.7.4	URUGUAY	355
2.	LOS FLUJOS TRANSFRONTERIZOS	356
2.1	DROGA	356
2.1.1	COCAÍNA	356
2.1.2	CANNABIS	356
2.1.3	MERCADO DE ESTIMULANTES DE TIPO ANFETAMÍNICO (ETA)	357
2.2	CIRCUITOS MÁS TRANSITADOS	357
2.2.1	ARGENTINA	357
2.2.2	CHILE	358
2.2.3	PARAGUAY	358
2.2.4	URUGUAY	358
2.3	TRATA DE PERSONAS	359
2.3.1	ARGENTINA	359
2.3.2	CHILE	359
2.3.3	PARAGUAY	359
2.3.4	URUGUAY	359
2.4	TRÁFICO DE ARMAS	362
2.5	ROBO DE VEHÍCULOS	362
2.5.1	ARGENTINA	362
2.5.2	CHILE	362
3.	LAS FINANZAS CRIMINALES: EL LAVADO DEL DINERO DE LAS ACTIVIDADES ILÍCITAS	368
3.1	ARGENTINA	368
3.2	CHILE	368
3.3	PARAGUAY	368
3.4	URUGUAY	369
	CONCLUSIÓN: ACERCA DE LA INFORMACIÓN DISPONIBLE SOBRE EL CRIMEN ORGANIZADO EN EL CONO SUR Y LA LUCHA CONTRA LA ACTIVIDAD CRIMINAL	369
	ANEXO	373

RESEÑAS BIOGRÁFICAS DE LOS AUTORES

ALCIDES COSTA VAZ. Actualmente es vice-director de la facultad de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia, y coordinador del grupo de trabajo de Brasil del Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert. A nivel académico, cuenta con una licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia (1982), una maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia (1987) y un doctorado en Sociología otorgado por la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias Humanadas de la Universidad de Sao Paulo (2001). A nivel profesional ha trabajado en el Centro de Estudios Estratégico de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República de Brasil; fungió como secretario ejecutivo del Instituto Brasileño de Relaciones Internacionales (IBRI) y vicepresidente del Foro Universitario del Mercosur (Fomerco). Posee experiencia en el área de Ciencia Política, con énfasis en Integración Internacional, Conflicto, Paz y Guerra, actuando principalmente en los siguientes temas: Mercosur, integración regional, seguridad internacional y regional, política externa y política de defensa brasileña. Ha escrito dos decenas de artículos publicados en revistas especializadas nacionales e internacionales, y es autor de cuatro libros titulados: *Comércio Internacional, Agricultura e Meio Ambiente*, IPEA, (1994); *A Construção do Mercosur*, IBRI, (2002); *Intermediate States and International Secu-*

urity, EdUnB, (2006); *Amazônia: Desafios e Perspectivas*, UFRR, (2008).

DIEGO ABENTE BRUN. Sub-director del Foro Internacional sobre Estudios Democráticos en el National Endowment for Democracy. Fue profesor de varios cursos en la Escuela de Post-grado de la Universidad Nacional de Asunción (1994-2003); y también fue profesor del Programa de Maestría en Gestión Pública de la Universidad Católica en Asunción (2003-2004). Trabajó como profesor visitante en la Escuela de postgrado, Universidad Simón Bolívar, en Caracas, Venezuela (1982-1983) y fue profesor de Ciencia Política en la Universidades de Miami, de Oxford, y de Ohio (1984 a 1992). Además de sus responsabilidades académicas fue investigador en el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya. En el ámbito político, ejerció el cargo de asesor del ministro de Hacienda (2003-2005) fue senador (1993-2003), ministro de Justicia y Trabajo (2002) y embajador ante la Organización de los Estados Americanos (OEA) (1999-2002). Ha publicado varios libros como: *Estado, Economía y Sociedad: Una Mirada Internacional a la Democracia Paraguaya* (2005), *Stronismo, Post Stronismo, and the Prospects for Democratization the Paraguay* (1989) y también ha escrito varios artículos para revistas especializadas tales como: *The Journal of Democracy*, *Comparative Politics*, *Journal of Latin American Studies* y *Latin American Research Review*.

ENRIQUE OBANDO ARBULÚ. Licenciado en Antropología con una maestría en Políticas de Seguridad. Actualmente es director del Instituto de Estudios Políticos y Estrategias (IDEPE) y coordinador del grupo de trabajo en el Perú del Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la Fundación Ebert. Fue director general de Política y Estrategia del Ministerio de Defensa (2003-2004). También ejerció el cargo de asesor de la Alta Dirección de la Secretaría de Defensa Nacional (1984-1989) y fue director del Instituto Nacional de Planificación en Asuntos Internacionales (1977-1984). Además fue representante de la sociedad civil en la Comisión Nacional de Lucha contra la Corrupción y la Promoción de la Ética y Transparencia en la Gestión Pública (2001-2003). Tiene experiencia en docencia y recientemente fue profesor del diplomado en Política de Seguridad de la Pontificada Universidad Católica del Perú. Ha publicado varios libros sobre temas relacionados con Seguridad y Defensa, Fuerzas Armadas, Subversión y Relaciones Civiles Militares, tales como: *Apuntes para una nueva visión de la seguridad nacional* (2005), *Elementos de seguridad y defensa* (2003) y *La gestión de la seguridad en tiempos de transición militar* (2002).

FERNANDO MAYORGA UGARTE. Nacido en Cochabamba, Bolivia (1960), licenciado en Sociología de la UNAM, doctor en Ciencia Política (Flacso/México), y director del Centro de Estudios Superiores Universitarios de la Universidad Mayor de San Simón (CESU-UMSS), su últimos libros publicados: *Encrucijadas. Ensayos sobre democracia y reforma estatal en Bolivia*, Gente Común, La Paz, (2007). *El movimiento antiglobalización en Bolivia. Procesos globales e iniciativas locales en tiempos de crisis y cambio*, en coautoría con Eduardo Córdova, UNRISD/Plural, La Paz, 2008

FRANCINE JÁCOME. Antropóloga graduada en la Universidad Central de Venezuela con estudios de postgrado en Ciencias Políticas de la misma universidad. Entre 1979 y 1982 dictó clases en la Escuela de Sociología de la Universidad del Zulia (Maracaibo, Venezuela) y entre 1986 y 1998 en la Escuela de Estudios Internacionales de la Universidad Central de Venezuela (Caracas, Venezuela). A partir de 1986 es investigadora en el Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP) y desde 2000 se desempeña como su directora ejecutiva. Actualmente está a cargo de los proyectos "Seguimiento del Plan de Acción de Québec: Venezuela", "Impactos de los cambios legales e institucionales sobre la sociedad civil en Venezuela (1999-2007) y "Democracia Acti-

va-Red Ciudadana por el Cumplimiento Gubernamental de las Cumbres". Forma parte del equipo que dirige el proyecto "Reformas políticas y movimientos sociales en la región andina". Es coordinadora para Venezuela del proyecto de la Friedrich Ebert Stiftung "Programa de Cooperación en Seguridad Regional" y forma parte del Equipo Hemisférico que lleva adelante el proyecto "Participación Ciudadana en el Proceso de Cumbres de las Américas". En los últimos dos años, cuenta con cinco publicaciones acerca de los temas de seguridad regional, Fuerzas Armadas y seguridad en Venezuela, así como sobre populismo en la región andina. Es autora de artículos publicados en revistas nacionales e internacionales así como de capítulos en volúmenes colectivos editados tanto en Venezuela como en el exterior.

FRÉDÉRIC MASSÉ. Doctor en Ciencia Política y Relaciones Internacionales del Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad de la Sorbona Nueva (París III). Su tesis de doctorado fue sobre el papel de las Naciones Unidas en el proceso de paz de El Salvador. Hizo un pos-doctorado en el Centro de Estudios Interamericanos de la Universidad Laval en Québec y fue director del doctorado en estudios políticos de la Universidad Externado de Colombia. Es actualmente co-director del Centro de Investigación y Proyectos Especiales (CIPE) de la Universidad Externado y consultor internacional.

GEORGINA SÁNCHEZ. Consultora independiente especialista en Seguridad, Democracia y Cohesión social. Realiza cursos, conferencias, capacitación y asesoría en estos temas y en políticas de largo plazo bajo un enfoque prospectivo. Es politóloga por la Universidad Autónoma Metropolitana y realizó una maestría y estudios doctorales en Relaciones Internacionales en el Instituto de Estudios Políticos de París. Ha trabajado en centros académicos en París, EE.UU. y México para organismos internacionales como la OCDE, Comisión Europea, Unesco, OCDE y Flacso. Es autora de más de setenta artículos y ensayos, además de ser coordinadora de equipos de trabajo y libros. Actualmente es directora ejecutiva del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C.

JAIRO HERNÁNDEZ. Ciudadano costarricense, con experiencia en el sector público y en el privado, tanto a nivel de instituciones financieras, entidades privadas y organizaciones sin fines de lucro; con experiencia docente y académica, dentro y fuera del país; y una amplia proyección internacional. Obtuvo un Certificado de Especialización en Estudios Lati-

noamericanos de la Universidad de Brasilia, auspiciado por la Organización de Estados Americanos, una Licenciatura en Derecho y otra en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, y una Maestría en Derecho y Relaciones Internacionales de la Universidad de Tufts, Escuela Fletcher de Derecho y Diplomacia, en EE.UU., donde fue becario Fulbright, becario Ford-MacArthur y «Peace Scholar» del Instituto de Paz de los EE.UU. Ha sido docente en dicho país, profesor universitario en la Universidad de Costa Rica, tanto a nivel de Licenciatura como de Maestría, y docente en programas de intercambio académico en Costa Rica con universidades estadounidenses. Cuenta con experiencia gubernamental, a nivel de la Presidencia de la República como director del Despacho Presidencial y en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica. En el pasado, representó en dos ocasiones a la región latinoamericana en la Federación Mundial de Asociaciones, Centros y Clubes Unesco, un organismo no gubernamental inspirado en los ideales de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. En los últimos tres años fue director del programa América Latina y los Estados Unidos: Cooperación para el Control y la Prevención en el Uso de la Fuerza de la Secretaría General de Flacso, el cual desarrolló dos proyectos: “Latinoamérica y la Segunda Administración Bush,” y “Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica”.

JORGE CHABAT. Licenciado en Relaciones Internacionales por El Colegio de México. Realizó una maestría y un doctorado en Asuntos Internacionales en la Universidad de Miami. Fue secretario particular del rector general de la Universidad Autónoma Metropolitana y fue coordinador de la licenciatura en Relaciones Internacionales en la Universidad Iberoamericana. También fungió como director del programa de Relaciones Internacionales del CIDE. Ha sido profesor en la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, la Universidad Iberoamericana, el Instituto Tecnológico Autónomo de México y en el Instituto Matías Romero. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores. Sus líneas de investigación: Democracia y derechos humanos, Política exterior de México, Narcotráfico y seguridad nacional. Es editorialista de *El Universal* y de *El Noticiero de Televisa*. Actualmente, es profesor-investigador de la división de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

JORGE RODRÍGUEZ BERUFF. Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de York, Inglaterra (1979). Es catedrático del departamento de Ciencias Sociales, Facultad de Estudios Generales, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, y Exdirector del Departamento de Ciencias Sociales y decano de la Facultad de Estudios Generales. Autor de: *Los militares y el poder* (Lima, 1983), *Política militar y dominación, Puerto Rico en el contexto latinoamericano* (San Juan, 1988), coeditor de *Conflict, Peace and Development in the Caribbean* (Londres, 1989), *Security Problems and Policies in the Post Cold War Caribbean* (Londres, 1996) y *Fronteras en conflicto* (San Juan, 1999), premiado como el mejor libro del año por el Proyecto Atlantea. Editor de *Cuba en crisis, perspectivas económicas y políticas* (San Juan, 1995) y *Las memorias de Leahy* (San Juan, 2002), premiado con Mención Honorífica por el Instituto de Literatura de Puerto Rico. Ha publicado también numerosos ensayos de investigación sobre Puerto Rico y el Caribe. Entre los ensayos más recientes están: “Cultura y geopolítica: un acercamiento a la visión de Alfred Thayer Mahan sobre el Caribe”, y “Trujillo y Muñoz, una pugna caribeña” (*Revista del Instituto de Cultura Puertorriqueña*, 2003). Ha sido profesor invitado en la Universidad Autónoma de Barcelona, la Universidad de Rutgers-New Brunswick, y Flacso, República Dominicana. Fue miembro de la junta de la Asociación de Investigación por la Paz, coordinador de publicaciones del proyecto Atlantea y miembro del Comité Editorial de la *Revista Mexicana del Caribe*. Su más reciente libro es *Strategy and Politics, Puerto Rico on the Eve of the Second World War* publicado por la Editorial de la Universidad de Puerto Rico. Ha editado al español las memorias del gobernador Rexford G. Tugwell, las cuales saldrán publicadas próximamente por el Centro de Investigación sobre Política Pública (CIPP) y la Fundación Luis Muñoz Marín (FLMM).

JULIÁN GONZÁLEZ GUYER. Magister en Ciencia Política por la Universidad de la República Uruguay y diplomado en Estudios sobre Desarrollo del IUED de la Universidad de Ginebra, Suiza. Es profesor de grado y postgrado de la Facultad de Ciencias Sociales y de Derecho, coordinador del programa de investigación sobre Seguridad Regional, Fuerzas Armadas, Política y Sociedad del Instituto de Ciencia Política. En 2006, coordinó el debate nacional sobre Defensa que convocó el Ministerio de Defensa Nacional con el apoyo del PNUD y la Universidad de la República. Es autor de numerosos artículos y compilador de diversos libros de su especialidad

KHATCHIK DERGHOUGASSIAN. Nacido en Beirut, Líbano y se radicó en Argentina en 1987. Hizo sus estudios de Ph.D. en Relaciones Internacionales en la Universidad de Miami en Coral Gables, Florida (EE.UU.), y su maestría en Flacso/Argentina. Es profesor en la Universidad de San Andrés y el programa conjunto de maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales de la Universidad de San Andrés-Flacso/Argentina-Universidad de Barcelona (Buenos Aires, Argentina), y profesor visitante del American University of Armenia en Ereván (Armenia). Es especialista en temas de seguridad, y ha publicado capítulos de libros, artículos y ensayos sobre el Cáucaso, el Medio Oriente, Latinoamérica, el fundamentalismo islámico y la proliferación de armas y control de armamentos en el mundo. Antes de dedicarse a la enseñanza e investigación académica fue 1987 a 1997 el editor del diario *Armenia* en Buenos Aires, Argentina. Desde enero de 2006 se desempeña como asesor del subsecretario de Planificación Logística y Operativa de la Defensa del Ministerio de Defensa de la República Argentina. Habla armenio, español, inglés, francés y árabe.

LILIAN BOBEA. Socióloga, egresada de la Universidad de Binghamton en New York y candidata a Ph.D., en la Universidad de Utrecht, Países Bajos. Es experta en seguridad y defensa, relaciones cívico-militares y seguridad ciudadana en Latinoamérica y el Caribe. Ha sido profesora e investigadora de Flacso, del Instituto de Altos Estudios para la Seguridad y Defensa (Iadesen) y del Instituto Policial de Estudios Superiores en la República Dominicana. Es autora de numerosos artículos y varios libros.

MARÍA STELLA SÁENZ BRECKENRIDGE. Licenciada en Administración y Gerencia de la Cooperación Internacional, y bachiller en Relaciones Internacionales de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad de Heredia, Costa Rica. Actualmente se desempeña como asistente técnica de la Coordinación Regional de Investigación y Cooperación Internacional en la Secretaría General de la Flacso. Fue editora de la publicación *Armas Pequeñas y Livianas: Una amenaza a la seguridad hemisférica*, Flacso, Noviembre 2007.

MARKUS SCHULTZE-KRAFT. Ph.D., se graduó en Ciencias Políticas y Economía en la Universidad Libre de Berlín y obtuvo una maestría en Estudios Latinoamericanos y un doctorado en Ciencias Políticas en la Universidad de Oxford. Es especialista en política latinoamericana y política comparada, pre-

vención y resolución de conflictos, análisis político y diseño de políticas públicas, y la observación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Ha trabajado en y sobre Latinoamérica durante los últimos veinte años y actualmente se desempeña como director para Latinoamérica y el Caribe del International Crisis Group.

PABLO CELI. Cordinador en Ecuador del grupo de trabajo de Ecuador del Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert; es profesor en la Universidad Central del Ecuador, en las Academias de Guerra de la Fuerza Terrestre y Aérea y en el Instituto Nacional de Guerra del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de Ecuador. Ha realizado publicaciones en temas de seguridad, defensa y relaciones internacionales.

Pablo Dreyfus (†). Fue coordinador de investigación del proyecto Control de Armas Pequeñas de Viva Rio, Brasil, en donde comenzó como investigador senior en 2002. En marzo de 2008 asumió la coordinación conjunta del grupo de trabajo de Brasil del Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert; y también fungió como consultor para el *Small Arms Survey*. Anteriormente, trabajó como analista de la Presidencia de la Nación Argentina en asuntos de seguridad internacional. Publicó diversos trabajos sobre el control de armas pequeñas y asuntos de Seguridad transnacional, incluyendo temas como tráfico ilícito y la importancia del rastreo de armas y municiones.

PAZ VERÓNICA MILET GARCÍA. Periodista de la Universidad Diego Portales. Doctora(c) en Ciencia Política de la Universidad de Leiden en Holanda. Magíster en Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Académica del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile con 13 años de experiencia como investigadora y docente de las áreas de los Estudios Internacionales y la ciencia política. Ha realizado varios proyectos para instituciones como Conicyt, Fundación Friedrich Ebert de Alemania, Fundación Ford, Fundación Andes y la Fundación Hewlett, entre otros organismos; en las áreas de relaciones vecinales, seguridad en Latinoamérica, relaciones Chile-Perú y Chile-Bolivia. Posee habilidades para innovar y adaptarse a nuevos desafíos. Ha ganado becas y premios por sus trabajos.

PHIL WILLIAMS. Profesor e investigador de asuntos Internacionales de la Escuela de Postgrados de Asuntos Públicos e Internacionales de la Universidad de

Pittsburgh. Sus áreas de investigación y enseñanza son seguridad, análisis de política internacional, crimen transnacional organizado y terrorismo. Cuenta con un Ph.D. de la Universidad de Southampton. Actualmente, es investigador visitante del Instituto de Estudios Estratégico del US Army War Collage. Ha publicado varios trabajos entre los cuales se pueden resaltar "South Asian Proliferation Networks" , "Open source analysis of Chinese anti-satellite missile developments", "Terrorist Financing and Attack Warning Indicators", y "Strategies for a New World: Combating Organized Crime and Terrorism"

RAÚL BENITEZ MANAUT. Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); es presidente del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE) y coordinador del Grupo de Trabajo de México sobre seguridad regional de la Fundación Friedrich Ebert. Fue miembro del Proyecto de Investigación Creando Comunidades en Seguridad del Wilson Center de Washington. Ha sido profesor de las Universidades de Columbia, Nueva York, American University y de la National Defense University de Washington, así como del Colegio de Defensa Nacional de México y el Centro de Estudios Superiores Navales. Ha escrito libros y artículos sobre los procesos de paz en América Central, geopolítica, relaciones internacionales y fuerzas armadas de México.

REINA RIVERA JOYA. Desde 1998 la directora ejecutiva del Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos, Ciprodeh de Honduras; organización de la que fue miembro fundadora. En diversas ocasiones ha sido asesora externa y consultora de varias entidades tales como la Fiscalía Especial de los Derechos Humanos, del Ministerio Público (1999-2000); Fiscalía Especial de la Mujer del Ministerio Público, para la capacitación a fiscales en temas de género y legislación. Con énfasis en violencia doméstica (1998-1999), entre otros. También se Conferencista y facilitadora en diversos eventos nacionales e internacionales, relacionados al ámbito jurídico social y en temas como: marco legal constitucional de los derechos humanos, derechos de la mujer, de los migrantes y refugiados, seguridad ciudadana, solución pacífica de conflictos, legislación internacional de los derechos humanos, entre otros. Ha sido autora y co-autora de diversos artículos, manuales y libros sobre temas afines a su especialidad.

RUT DIAMINT. Profesora en la Universidad Torcuato Di Tella, en la Universidad de Bologna, programa Buenos Aires, y en el Instituto del Servicio Exterior de la Nación. Fue asesora de la Subsecretaría de Política y Estrategia del Ministerio de Defensa (1993-1996) y jefe de Gabinete del Ministro de Defensa (2004-2005). Fue miembro del proyecto de investigación Creando Comunidades en Seguridad del Wilson Center de Washington. Ha escrito numerosos artículos en libros y revistas académicas sobre cuestiones de seguridad regional y hemisférica, cuestiones cívico-militares y temas de desarme.