

SEGURIDAD

TENDENCIAS DE LA SEGURIDAD EN AMÉRICA DEL SUR

Mariano Aguirre / Sabina Frederic

Febrero 2024



En América Latina la influencia de Estados Unidos ha sido decisiva en las estrategias de seguridad, primero de seguridad nacional y luego de guerra contra la droga.



Las políticas vigentes de seguridad interior muestran convergencias resultado de la identificación de problemas similares y de herramientas semejantes para enfrentarlos. El narcotráfico y el crimen organizado son las amenazas principales



Desafíos importantes en el futuro inmediato son el uso de los ejércitos para luchar contra el crimen y mantener la seguridad, la securitización de la lucha contra el cambio climático, y la posición de la región en medio de la pugna entre Estados Unidos, China y Rusia por acceder a recursos y mercados.



CONTENIDO

PRIMERA PARTE. LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD EN AMÉRICA DEL SUR

Mariano Aguirre

1. El concepto a través del tiempo	4
2. La formación de los ejércitos.....	7
3. La vinculación con Estados Unidos y la doctrina de seguridad nacional	8
4. La guerra contra las drogas.....	8
5. América Latina y operaciones de paz	10
6. Contener a China, la disuasión integrada	10
Bibliografía	12

SEGUNDA PARTE. AMÉRICA DEL SUR EN EL CONTEXTO DE LA POS GUERRA FRÍA: IMPACTOS EN LA PAZ Y LA SEGURIDAD

Sabina Frederic

1. Introducción	14
2. Argentina	15
3. Brasil.....	18
4. Bolivia.....	20
5. Chile.....	21
6. Colombia.....	23
7. Ecuador	25
8. Paraguay.....	27
9. Perú.....	29
10. Uruguay.....	30
11. Venezuela.....	30
12. Mecanismos regionales de cooperación interestatal en seguridad.....	31
Bibliografía	34

TERCERA PARTE. CONCLUSIONES

Mariano Aguirre / Sabina Frederic

INTRODUCCIÓN*

Este documento se compone de tres partes. La primera, “La evolución del concepto de seguridad en América del Sur”, de Mariano Aguirre, presenta el desarrollo del concepto de seguridad en América Latina, con especial atención a su evolución desde el inicio de la Guerra Fría hasta el presente.

La segunda, “América del Sur en el contexto de la pos Guerra Fría: impactos en la paz y la seguridad”, escrito por Sabina Frederic, describe los diferentes campos que

incluyen las políticas de seguridad en América del Sur mediante el examen de dos dimensiones: 1) las políticas nacionales o intraestatales de seguridad interior o ciudadana, y 2) las de seguridad interior o ciudadana o interestatales en cooperación con otros países, tanto de la región como extra regionales.

Por último, en la tercera los autores presentan una serie de conclusiones preliminares sobre tendencias de la cuestión de la seguridad en la región.

PRIMERA PARTE. LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD EN AMÉRICA DEL SUR

Mariano Aguirre

1. EL CONCEPTO A TRAVÉS DEL TIEMPO

Desde la Guerra Fría hasta la actualidad, la seguridad interna y regional de los países sudamericanos ha estado definida por la dinámica de las estrategias de Estados Unidos para América Latina, las necesidades de mantener o expandir el *statu quo* de las élites locales, las percepciones de conflicto con otros países de la región y los intereses corporativos de las fuerzas armadas. A partir del final de la Guerra Fría, la seguridad en el mundo es objeto de debate entre diferentes concepciones acerca de nuevos riesgos y amenazas, aplicadas a diversas rea-

lidades. Las respuestas van desde la concepción tradicional de la seguridad estatal hasta las que proponen formas alternativas de entenderla y garantizarla.

En América del Sur, como en América Latina en general, la definición de seguridad está vinculada a garantizar la soberanía nacional y el orden del Estado y de la sociedad. No obstante, en las últimas décadas han surgido nuevas aproximaciones en este campo. Así, se han generado análisis sobre problemas específicos más allá de la seguridad del Estado y su orden interno y se han presentado otras propuestas sobre riesgos y seguridad no militar desde la perspectiva de seguridad alimentaria, medioambiental y de derechos humanos. Entre tanto, en algunos países los ministerios de Defensa y las fuerzas armadas asumen, con frecuencia por delegación de

* Los autores agradecen los comentarios de Catalina Niño, Coordinadora de proyectos de Fescol.

las autoridades civiles, funciones extramilitares que les permiten mantener o ganar poder político, institucional, social y económico sin tener que recurrir al antiguo modelo de los golpes de estado (Diamint, 2022a: 39). La seguridad de Estado depende hoy de un poder judicial colonizado por las élites locales. Y la corrupción se ha convertido en un instrumento de disciplina social.

La seguridad del Estado ha tenido también una proyección importante por medio de acuerdos interestatales que han creado un *sistema de seguridad compleja* o una comunidad de seguridad. Pese a las dificultades para la integración, forman un grupo de Estados “en el que existe la certeza real de que sus miembros no pelearán violentamente, sino que dirimirán sus disputas de alguna otra forma” (Deutsch, Burrell y Kann, 1957: 5). En efecto, América Latina tiene una alta estabilidad regional basada en la tradición de la resolución pacífica de las controversias y el respeto por el derecho internacional; la prohibición efectiva de las armas de destrucción masiva (AMD); y “un robusto régimen multinivel –interamericano, latinoamericano, subregional, plurilaterales y bilaterales– de instituciones de diálogo político, transparencia y gobernanza de la seguridad” (Robledo Hoecker, 2023: 5). Además, hay aspectos complementarios o estructurales como las relaciones comerciales, los vínculos entre las élites locales y el avance en paralelo de la democratización política.

La seguridad del Estado es el paradigma dominante en las relaciones internacionales. La principal alternativa, presentada hace dos décadas por el Programa de las Na-

ciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), discutida desde entonces y utilizada como referencia por el actual gobierno colombiano, es la seguridad humana¹. Este marco conceptual ha sido criticado, entre otras cuestiones, por su amplitud, que haría perder los límites de la seguridad, por la vaguedad en las responsabilidades atribuidas al Estado y por no asignar rendición de cuentas sobre los temas específicos que incluye. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha promovido también el concepto de seguridad ciudadana o seguridad pública en campos como prevención de la violencia de género, contra la infancia y las condiciones penitenciarias².

Organizaciones de la sociedad civil y expertos consideran que, al abarcar muchas cuestiones, la seguridad humana acaba, paradójicamente, incluyéndolas en la agenda de la seguridad. En un continente donde la “seguridad nacional” ha sido un concepto amplio utilizado para justificar la represión, la seguridad humana ha recibido fuertes críticas, algunas de las cuales consideran que el continente tiene problemas urgentes de seguridad, como el crimen organizado, que no pueden ponerse al mismo nivel que cuestiones como la crisis ambiental. Por otro lado, sectores militares y académicos la rechazan por considerar que diluye la importancia de la soberanía nacional (Sorj, 2005). Algunos autores opinan que se trata de un concepto útil para el análisis pero que debe incorporar de forma más precisa e integrada, especialmente en su operacionalización, los campos del desarrollo, los derechos humanos y la seguridad (Churruca Muguruza, 2014: 15-35).

1 Véanse al respecto, Pérez de Armiño e Irantzu Mendia (eds.), 2013; Churruca Muguruza, 2014; Instituto Interamericano de Derechos Humanos / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2011; Goucha y Rojas Aravena, 2003.

2 <https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/>

Seguridad, un concepto en constante evolución

La seguridad es un concepto político que se refiere a tres dimensiones: el objeto de referencia (quién o qué se debe asegurar), las amenazas a ese referente (cuáles son las amenazas prioritarias) y las políticas que se elijan para enfrentarlas.

En la concepción tradicional de los estudios de relaciones internacionales la seguridad supone que los individuos de un Estado están libres del peligro de guerra y son capaces de defender la soberanía, bienes y valores de su sociedad, y eventualmente lograr la victoria si tienen que defenderlos. Los análisis sobre seguridad se han basado generalmente en la dimensión militar de la defensa del Estado, denominada seguridad nacional, y los intereses definidos y asociados a la soberanía. Alrededor de ella se construyó la teoría Realista del equilibrio de fuerzas, de las “grandes potencias” hegemónicas y otros Estados bajo su liderazgo, y se desarrollaron los ejércitos institucionales-industriales con sus consiguientes presupuestos de defensa. Pero altos niveles de inseguridad pueden emanar de otras fuentes, si bien la amenaza de guerra es el más urgente. Según Ken Booth (2014), “la inseguridad puede resultar también de debilidades internas (conflicto étnico), malos líderes (cuyas ambiciones superan sus capacidades) o ideologías extremas (que producen tiranía doméstica o tensiones internacionales)”.

A partir del final de la Guerra Fría (1991), la agenda de la seguridad dejó de estar centrada solo en la seguridad del Estado y, consiguientemente, en el balance de poder entre Estados. En círculos académicos, de la sociedad civil y las Naciones Unidas se amplió, incluyendo asuntos como que los ciudadanos estén seguros ante la crisis climática, la garantía de la seguridad alimentaria, la protección de los derechos humanos y el gozo de una vida digna.

Según estas interpretaciones de la seguridad humana, el objeto de referencia ya no es solo el Estado sino los individuos, las comunidades y el conjunto interrelacionado de la humanidad; no cada sociedad nacional con sus intereses. Las amenazas no solo pueden ser a la soberanía o al funcionamiento del Estado: se extienden a otros campos como la seguridad ambiental y la cohesión social. Además, la responsabilidad de proveer seguridad ya no reside solo en el Estado sino también en otros actores, como las ONG internacionales.

Acorde con tendencias en diversas partes del mundo, en el curso de la década de 1990 y principios de los 2000 los riesgos y amenazas a la seguridad cambiaron. La violencia social y política se caracterizó por una complejidad creciente y por la multiplicidad de formas y raíces que anularon la distinción entre violencia política e individual. Para Hurrell (2007), con diferencias según los contextos, se podría considerar que hay *violencia política* (guerras civiles, guerras insurgentes, terrorismo), *violencia empresarial* (crimen organizado), *violencia comunal* (comunidades que asumen la autodefensa ante la falta de Estado), *violencia religiosa* y *violencia individual criminal*. Paralelamente, aumentaron y se diversificaron los actores armados en los conflictos, con un papel creciente de las empresas privadas militares de seguridad y grupos paramilitares, con la consiguiente ruptura del monopolio legítimo del uso de la fuerza por parte del Estado.

En 2005, el Informe del secretario general de la ONU del Panel de Alto Nivel sobre Amenazas, Desafíos y Cambios señaló que “las actuales amenazas a nuestra seguridad están todas interconectadas [...] no respetan fronteras nacionales, están conectadas, y deben ser enfrentadas en los niveles globales, regionales y nacionales”. El Panel definió seis campos (*clusters*) de amenazas para las décadas por delante: 1) económicos y sociales, incluyendo pobreza, enfermedades infecciosas y degradación ambiental; 2) conflictos interestatales; 3) conflictos internos, incluyendo guerras civiles, genocidio y atrocidades; 4) armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas; 5) terrorismo; 6) crimen transnacional organizado.

En el primer campo señalado por el Panel de la ONU la cuestión de la desigualdad cobró creciente fuerza como una causa sustancial de desestabilización y ruptura de la cohesión social y generadora directa e indirecta de violencia. Dos cuestiones muy presentes en América Latina. La relación entre desigualdad y violencia no es lineal, pero la investigadora Deborah Hardoon, de Oxfam, escribe:

“Una vez que la desigualdad extrema se establece como un estatus quo, mediante el cual la riqueza extrema coexiste con la pobreza extrema, una élite poderosa puede ser capaz de “controlar” la sociedad y el aparato y los niveles de violencia activos en ella. Esto puede significar que algo tan justificado como desafiar la injusticia de la desigualdad pueda toparse con una respuesta violenta por parte de quienes ocupan posiciones de poder y se sienten amenazados” (Hoordon, 2016).

En resumen, la controversia entre el modelo de seguridad tradicional y las perspectivas nuevas se prolonga desde hace dos décadas. Por una parte, la crisis del sistema multilateral y la debilidad de las Naciones Unidas debido a los crecientes bloqueos y vetos en el Consejo de Seguridad entre Estados Unidos, Rusia y China han favorecido políticas Realistas duras y que haya poca atención a la seguridad cooperativa o en común, al tiempo que se refuerzan las alianzas militares tradicionales. El aumento del número de conflictos armados en países del Sur, la guerra en Ucrania y la crisis violenta en diferentes partes de Oriente Medio, incrementadas actualmente por el atentado de Hamas en Israel el 7 de octubre de 2023 y la respuesta militar de Israel en Gaza, favorecen esta tendencia. Por otra, una serie de escuelas de pensamiento plantean críticas y alternativas.

El secretario general de la ONU presentó en 2023 una actualización de la Agenda para la Paz, originalmente publicada en 1992, ahora vinculada a los Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030.

América Latina no quedó excluida del diagnóstico sobre las nuevas amenazas a la seguridad, aunque las disputas entre Estados no han escalado a guerras y el terrorismo, en el sentido que se entendía con motivo de los atentados del 11 de septiembre de 2001, no se practicó en la región. Pero el concepto de seguridad tradicional ha sido desafiado por conflictos económicos y sociales cíclicos con graves manifestaciones, violencia contra civiles por parte del Estado y grupos armados no estatales; el peso creciente del crimen organizado que opera en muy diversos campos (tráfico de personas, armas, especies, lavado de dinero, minería ilegal, extorsiones) a niveles locales, regionales e internacionales; y la crisis ambiental con impactos muy graves en tierras, bosques, aguas y atmósfera de la región, y las crisis de la salud (aunque la pandemia de la covid-19 llegaría más tarde). A esta lista se suman las bandas violentas en América Central y Brasil, Colombia y Ecuador, que son parte del problema de desigualdad, falta de acceso a bienes y competencia por recursos en las macrociudades, y los desafíos crecientes que plantea la ciberseguridad. La respuesta creciente de políticos y gobiernos es responder con el uso de la fuerza, la “mano dura” y más libertad de acción a las fuerzas militares y de seguridad.

2. LA FORMACIÓN DE LOS EJÉRCITOS

La historia de la seguridad en América del Sur ha ido a la par de los periodos de la construcción del Estado y el papel de las fuerzas armadas en proveer seguridad a determinados sectores de la sociedad, los factores que estas perciben como amenazas y los riesgos a la soberanía nacional.

Los ejércitos nacionales fueron creados en las primeras décadas del siglo diecinueve, después de las declaraciones de independencia de España y Portugal (en el caso brasileño), a partir de los cuerpos militares que combatieron contra los dos imperios. Una vez alcanzada la independencia los “ejércitos libertadores” se desmovilizaron y formaron milicias locales que, en muchos casos,

lucharon contra los intentos de creación de un estado central. Estas milicias, al servicio de caudillos locales, se enfrentaron con los primeros intentos de ejércitos nacionales. Las guerras civiles del siglo diecinueve en varios países reflejaron las pugnas entre políticas centralistas y federalistas, liberales y conservadores y grupos armados regionales entre sí (Rouquié, 1984: 56-57). Por otra parte, en el último tercio de ese siglo los nuevos Estados libraron una serie de guerras por cuestiones territoriales o guerras de conquista contra poblaciones indígenas.

La llegada masiva de la migración europea a partir del siglo diecinueve y la organización político-sindical por parte de este nuevo proletariado llevó a las élites a garantizar su seguridad con las fuerzas armadas. En ese proceso estas se transformaron en organismos unifica-

dos, centralizados, regulares, profesionales y permanentes, sirviendo como factor de estabilización estatal, a la vez que ganaron peso como cuerpo corporativo, con influencia política y prestigio social para sus oficiales. Su profesionalización fue favorecida por la contratación de misiones militares francesas y alemanas, que definieron estrategias e instruyeron a las fuerzas de Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y otros países (Beyhaut, 1986: 126-129).

En casos como los de Argentina y Brasil las fuerzas armadas fueron parte de la expansión del Estado y del fomento a la industria nacional en el marco del proceso de sustitución de importaciones en las décadas de 1940 y 1950. Estas iniciativas eran parte de una concepción geopolítica de la seguridad, que entendía a la Amazonia o a los yacimientos energéticos de Argentina como instrumentos de poder, seguridad y proyección nacional. Igualmente, en Perú entre 1968 y 1975 hubo mandos militares que vincularon el desarrollo económico con la seguridad nacional, planteando la necesidad de luchar contra la pobreza y el subdesarrollo.

3. LA VINCULACIÓN CON ESTADOS UNIDOS Y LA DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL

A partir del fin de la segunda Guerra Mundial Latinoamérica fortaleció sus vínculos políticos, económicos y militares con Estados Unidos. Las potencias europeas fueron desplazadas por Estados Unidos como principal inversor y cliente de América Latina. La seguridad nacional y regional pasó a formar parte de la Guerra Fría entre Washington y Moscú. Estados Unidos firmó acuerdos de cooperación en defensa con más de una decena de países y en 1947 se creó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). En 1963 se instaló el Southern Command (Comando Sur) en Panamá, desde donde se coordinan los programas de asistencia militar a la región.

La concepción predominante de la seguridad se basaba entonces en combatir la insurgencia en un sentido amplio, de “guerra total”, contra las guerrillas de izquierdas que surgieron entre finales de la década de 1950 y principios de los sesenta, pero también a sindicatos, agrupaciones políticas y ciudadanos considerados sub-

versivos del orden establecido. Entre 1960 y 1980 hubo consenso en permitir el liderazgo de Estados Unidos y aceptar como necesaria una alianza contra el comunismo. La Alianza para el Progreso fue la cara política de esa visión hemisférica hegemónica.

Todos los países de la región, con excepción de Cuba, establecieron fuertes relaciones con el Pentágono, recibieron entrenamiento y armas en donación, adquirieron equipamiento militar de Estados Unidos, al tiempo que desarrollaron doctrinas de seguridad nacional para combatir al comunismo en la esfera doméstica, regional e internacional. Esto servía a los intereses de las élites y a las empresas e inversiones de Estados Unidos para preservar sus privilegios y contener o luchar con diversos métodos, incluyendo golpes de Estado y políticas represivas contra políticos, partidos, sindicatos y ciudadanos que cuestionaran la ideología dominante.

La adopción de la doctrina de seguridad nacional tuvo graves implicaciones para la democracia, especialmente por el papel de árbitros desempeñado por los militares, con capacidad coactiva para intervenir en las instituciones y la sociedad civil, y por la forma en que afectó la relación entre civiles y militares. Aunque este fue el componente dominante en la concepción de la seguridad durante las décadas de la Guerra Fría, las fuerzas armadas de países como Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Perú mantuvieron la preparación de escenarios y estrategias para evoluciones violentas de los litigios territoriales con algunos de sus vecinos (Fitch, 1998: 106-133). En el caso de Argentina, la guerra con el Reino Unido por las Malvinas (1982) produjo el único enfrentamiento entre un Estado de la región y un país externo a la misma.

4. LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS

A partir del final de la Guerra Fría las prioridades de seguridad de Estados Unidos hacia América Latina han variado, con oscilaciones entre los presidentes en la Casa Blanca. Al mismo tiempo, los fondos de ayuda militar y ventas de armas hacia la región han disminuido. Pero la política que especialmente ha marcado las relaciones de seguridad fue la denominada “guerra contra las drogas”, iniciada por la presidencia de Richard Nixon (1969-1974) en 1969. Según sus pilares conceptuales,

el fenómeno de las drogas es un problema de seguridad nacional (y no de salud pública) que tiene su origen en la oferta de sustancia psicoactivas ilegales; los gobiernos deben dismantelar todos los eslabones ligados a la producción, procesamiento, abastecimiento y tráfico; y es necesario imponer políticas criminal y militar de “mano dura” (Tokatlian, 2017: 47).

Bajo la influencia de Washington los gobiernos nacionales aceptaron que las fuerzas armadas tuviesen un papel predominante. Esto generó la militarización de la lucha contra los narcóticos. Para el Pentágono, se transformó en una misión de seguridad prioritaria, con el Comando Sur ocupando un lugar central en la estrategia antinarcóticos. Las políticas punitivas se unieron a la militarización (y al crecimiento de la presencia de compañías privadas de seguridad) de tareas que correspondían a la policía o a cuerpos de seguridad especializados. De esta forma, se generó un paradigma dominado por la DEA (Drug Enforcement Administration) y aceptado en la región, anclado en la prohibición y la lógica punitiva³.

La militarización reforzó los programas de ayuda y entrenamiento por parte de Estados Unidos a las fuerzas armadas nacionales, su utilización para destruir las infraestructuras de producción de la droga (incluyendo el derribo de aviones que la transportan), su implicación en la lucha contra el crimen organizado y la práctica destructiva, para las comunidades locales y el medio ambiente, de erradicación forzada de cultivos ilícitos. De estas políticas, ninguna ha generado éxitos en medio siglo de implementación. Por el contrario, como indica Tokatlian, “América Latina, con sus vaivenes y limitaciones, desplegó una política antinarcóticos de alta severidad y baja utilidad” (Tokatlian, 2017: 87)⁴. Paralelamente, el crimen organizado a niveles nacionales, regionales e internacional ha crecido.

La Administración del presidente Joe Biden (2021-) adoptó en 2022 una nueva estrategia de control de dro-

gas que introduce modificaciones importantes en la reducción de daños, reconoce la necesidad de mejorar los datos y atacar las finanzas de los traficantes (Executive Office of the President. Office of National Drug Control Policy, 2022).

Pero el plan sigue definido por la prohibición, la base de la política antidrogas de Estados Unidos y de los esfuerzos de larga data para reducir la oferta mediante medidas punitivas llevadas a cabo por la policía y las fuerzas militares. Infortunadamente, la prohibición no solo exacerba los daños relacionados con las drogas, sino que agrava también una serie de otros graves desafíos que enfrentan Estados Unidos y el mundo, incluida la corrupción y el crimen organizado, la violencia perpetrada con impunidad, la pérdida de bosques y el cambio climático y el desplazamiento y la migración (Walsh, 2022: 6).

El énfasis en la lucha contra las guerrillas en Colombia se mantuvo durante la presidencia de Bill Clinton (1993-2001), al tiempo que aumentaba en México y América Central contra la delincuencia y el narcotráfico.

En la década de 1990 los gobiernos de Estados Unidos apoyaron la democratización en la región, promoviendo el control civil sobre las fuerzas armadas, una de las cuestiones clave sobre el papel de los ejércitos en América Latina. Este interés se diluyó a partir de septiembre de 2001, cuando la “guerra contra el terrorismo” pasó a ser la línea prioritaria de la defensa y seguridad estadounidense. El modelo democrático promovido por ese país iba estrechamente vinculado al denominado Consenso de Washington, orientado a imponer una serie de medidas de ajuste económico con privatización, liberación, restricción del gasto social y precarización masiva y pérdidas de ingresos del sector laboral. Esas políticas neoliberales generarían, a su vez, una deslegitimación de la democracia.

La inestabilidad económica-social y la corrupción policial en la década de 2010 provocó un apoyo relativo de las sociedades latinoamericanas a las fuerzas armadas. Gobiernos civiles impulsaron que los militares se hicieran cargo de misiones que debían desempeñar la policía u otras entidades del Estado.

3 Ver la sección sobre la DEA en el ensayo de Sabine Frederic en este *Análisis*, páginas 31 y 32.

4 Sobre las fases y aspectos de la guerra contra las drogas ver Tokatlian, 2017: 45-88; también, Tokatlian (ed.), 2010; Youngers y Rosin (eds.), 2004.

Por otra parte, la administración de Barack Obama (2009-2017) mantuvo la ayuda militar para combatir el narcotráfico, pero priorizó la cooperación al desarrollo, las actividades humanitarias (en Haití), el fortalecimiento de instituciones civiles, judiciales y policiales (especialmente en América Central), y aprobó un paquete especial de apoyo a la implementación del proceso de paz en Colombia entre el gobierno y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc). Y manifestó asimismo su discrepancia con la creciente participación de militares en tareas propias de la policía y mostró interés en que las fuerzas armadas cumplieran un papel en expandir el alcance del Estado mediante programas de “estabilización”. Esto último, sin embargo, perdió fuerza en la medida que las operaciones estadounidenses de este tipo en Afganistán e Irak fueron un fracaso.

5. AMÉRICA LATINA Y OPERACIONES DE PAZ

A partir de los años 2000 América Latina ha tenido una participación destacada en operaciones de mantenimiento de la paz en Haití, África y Asia. Esta actividad creciente se debe a los procesos de democratización en la región, las reformas en las fuerzas armadas, al interés por ganar prestigio internacional (especialmente en el sistema de la ONU) y a modificaciones en la concepción de soberanía nacional. En este último aspecto ha habido un cambio gradual frente al principio de no intervención en los asuntos internos de otros Estados, influido por el debate sobre las responsabilidades de la comunidad internacional ante genocidio, crímenes de lesa humanidad y crisis humanitarias (Sotomayor, 2016: 324-335).

De especial importancia fue entre 2004 y 2017 que una serie de países, liderados por Brasil, participaran en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), con el mandato de establecer un entorno seguro y estable en el que se pudiera desarrollar un proceso político, fortalecer las instituciones del Gobierno, apoyar la constitución de un estado de derecho y promover y proteger los derechos humanos (Hirst y Frederic, 2016).

6. CONTENER A CHINA, LA DISUASIÓN INTEGRADA

La Administración de Donald Trump (2017-2021) intentó reimponer la Doctrina Monroe en la región y amenazó con una intervención militar en Venezuela, pero sin una política clara en el terreno de la seguridad. El gobierno de Joe Biden, por su parte, ha definido una serie de campos prioritarios que conectan a la seguridad de Estados Unidos con la región. La general del ejército Laura Richardson, comandante del Comando Sur de los Estados Unidos, indicó en su testimonio ante el Comité de Servicios Armados del Senado el 23 de marzo de 2023 que las amenazas en América Latina son la creciente expansión y penetración de China en sectores clave de la economía y recursos clave (como el litio) para la producción de alta tecnología (U.S. Southern Command, 2023). China puede, indicó Richardson, explotar la violencia y corrupción que provoca el crimen organizado que, a la vez, usa bancos de ese país para blanquear sus beneficios ilícitos. Asimismo, consideró un riesgo los vínculos de Rusia con Cuba, Nicaragua y Venezuela. Por estas razones,

el trabajo que hacemos con la cooperación en seguridad para ayudar a los ejércitos de nuestros países socios y ciertas fuerzas de seguridad pública ayuda a enfrentar estos desafíos internamente, [...] ser capaces de asegurar sus fronteras y trabajar de forma transfronteriza con sus vecinos (U.S. Southern Command, 2023).

La general Richardson afirmó también que:

(N)uestros socios esperan que lideremos el hemisferio. Tenemos la obligación de encontrarlos donde estén y continuar abordando agresivamente nuestros desafíos comunes de seguridad. Debemos continuar maximizando la efectividad de herramientas importantes como los programas de cooperación en materia de seguridad para capacitar y equipar los ejércitos y fuerzas de seguridad de los socios, llevar a cabo ejercicios multilaterales y construir interoperabilidad, y aumentar la educación y el entrenamiento militar internacional del Departamento de Estado, el financiamiento militar extranjero y los programas de ventas militares extranjeras para educar, entrenar y desarrollar capacidades que nuestros socios ponen en uso inmediato para apoyarnos (U.S. Southern Command, 2023).

Para ejercer ese liderazgo, el Pentágono plantea utilizar *la disuasión integrada*. Esto supone la integración entre los campos convencional, nuclear, cibernético, espacial, informativo y todos los escenarios del espectro del conflicto, “desde la guerra de alta intensidad hasta la zona gris”. El concepto significa que todos los instrumentos del poder militar de Estados Unidos estén “integrados entre nuestros aliados y socios, que son la verdadera ventaja asimétrica que Estados Unidos tiene sobre cualquier otro competidor o adversario potencial” (Garamone, 2021).

Augusto Varas explica que la disuasión integrada aparece en la Estrategia de seguridad nacional 2022 de los Estados Unidos y fue presentada en la XV Conferencia de Defensa Sudamericana (Ecuador, 14-15, septiembre, 2022). Allí, la general Richardson estableció que:

la disuasión integrada no está centrada en lo militar; sino que combina deliberadamente las vastas capacidades y especialidades que residen en agencias gubernamentales militares y no militares, de aliados y socios, del sector privado, instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales.

A continuación, definió los dos problemas centrales de la defensa latinoamericana:

“El primero, la inseguridad ambiental provocada por actores no estatales y estatales destructivos como las organizaciones criminales transnacionales y las empresas estatales chinas, el mayor infractor de la pesca ilegal. El segundo, la seguridad del espacio exterior, la cibernética y la información. Las organizaciones criminales transnacionales se están infiltrando en los sistemas informáticos y China y Rusia desestabilizan la región, potenciando el autoritarismo y socavando los principios democráticos”. Y concluyó, afirmando que la “Conferencia de Defensa Sudamericana es la manifestación física de la disuasión integrada” (U.S. Southern Command, 2023).

Siguiendo la misma línea, la Declaración de Brasilia de la XV Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (25 al 29 de julio de 2022) indica que las partes se coordinarán en áreas alejadas del uso de la fuerza militar como:

la preservación del medio ambiente; el apoyo a las organizaciones civiles en asistencia humanitaria y respuesta a desastres; la prevención de la pesca ilegal, la caza furtiva de animales silvestres y la explotación mineral y forestal ilegal; el crimen organizado transnacional, [Chile y Argentina presentaron su reserva]; y flujos migratorios (Varas, 2022).

En esta descripción de amenazas no se menciona a empresas privadas nacionales o internacionales que afecten el medio ambiente, implicadas en la corrupción estatal, ni el grave problema de evasión de capital desde la región. A la vez, se refuerza la tendencia a que las fuerzas armadas participen en actividades y competencias civiles, por ejemplo, organizando operaciones humanitarias y de control social durante la pandemia de la covid-19.

En la actualidad, aunque formalmente las fuerzas armadas son el actor central en la defensa nacional, en algunos países ocupan crecientemente un lugar en actividades que en sistemas democráticos deben ser llevadas a cabo por la policía o por civiles de la administración del Estado y la sociedad civil. Se produce así una usurpación de funciones y una forma nueva de mantener significativas cuotas de poder, en el marco de una supuesta adaptación a las nuevas ideas de seguridad (Diamint, 2022b).

Por ejemplo, al reflexionar sobre la intención del nuevo presidente ecuatoriano de utilizar las fuerzas armadas contra el narcotráfico, Adam Isacson, de WOLA, escribe:

enviar al ejército para luchar contra el crimen puede parecer una opción atractiva. Pero hay muy pocos ejemplos en el hemisferio de una disminución significativa de los delitos violentos después del despliegue de tropas, y muchos ejemplos de que tales despliegues aumentan los abusos contra los derechos humanos. A diferencia de las insurgencias, el crimen organizado es un “enemigo” que prefiere no luchar contra el gobierno. Opera penetrando y corrompiendo las mismas instituciones estatales que se supone que deben combatirlo. Eso convierte al crimen organizado en un adversario mucho más desafiante, que requiere un enfoque más inteligente que la fuerza bruta. En lugar de tropas, Ecuador necesita la capacidad de identificar autores intelectuales criminales, rastrear flujos financieros, responder a los “puntos críticos” de violencia, mejorar los tiempos de

respuesta, apoyar iniciativas contra la violencia a nivel comunitario, eliminar a los funcionarios corruptos y muchas otras tareas que un sector de seguridad civil con recursos adecuados realiza (Isacson, 2023).

Como concluye Grabendorff en el volumen colectivo sobre las relaciones civiles y militares en la región:

A diferencia de otras regiones del mundo, América Latina ha logrado reducir significativamente la violencia en las relaciones entre Estados. Lograr lo mismo para las relaciones dentro de esos Estados podría demandar ciertamente más tiempo y, como resultado, también asignaría un nuevo papel a los militares (Grabendorff, 2021: xxx).

BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, M. 2022. "Derechos humanos y protesta social: una relación compleja y necesaria". *Revista Deusto de Derechos Humanos*. Instituto de Derechos Humanos-Universidad de Deusto. Bilbao. <https://djh.revistas.deusto.es/article/view/2608/3210>
- Beyhaut, G. y H. 1986. *América Latina III. De la Independencia a la Segunda Guerra Mundial*. Historia Universal Siglo XXI. Siglo XXI editores. Madrid.
- Booth, K. 2014. *International Relation*. Hodder & Stoughton. Londres.
- Churrua Muguruza, C. 2014. "El reto de la seguridad humana en América Latina: el problema de la violencia endémica en la región". *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*. 16 (32): 315-337
- Collins, A. 2019. *Contemporary Security Studies*. Oxford University Press. Oxford. Fifth Edition.
- Deutsch, K. W., Sidney A. Burrell, R. A. Kann et al. 1957. *Political Community in the North Atlantic Area*. Princeton University Press. New Jersey.
- Diamint, R. 2022a. "Democracias fragilizadas y militares multipropósito". En R. Martínez (coord.). *El papel de las fuerzas armadas en la América Latina del siglo XXI*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.
- , 2022b. "Remilitarización y populismo". Newsletter 11. 24 de noviembre. Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente. Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://colombia.fes.de/detail/firma-invitada-remilitarizacion-y-populismo>
- Executive Office of the President. Office of National Drug Control Policy. 2022. "National Drug Control Strategy 2022". The White House. Washington, D. C. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/04/National-Drug-Control-2022Strategy.pdf>
- Fitch, J. S. 1998. *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. The John Hopkins University Press. Baltimore.
- Frederic, S. y M. Hirst. 2016. *La presencia de Argentina en Haití: contexto global, regional y experiencia militar (2004-2015)*. Teseo. Buenos Aires.
- Garamone, J. 2021. "Concept of Integrated Deterrence Will Be Key to National Defense Strategy, DOD Official Says". *DOD News*. 8 de diciembre. <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2866963/concept-of-integrated-deterrence-will-be-key-to-national-defense-strategy-dod-o/>
- Goucha, M. y F. Rojas Aravena. 2003. *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz en América Latina y el Caribe*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. San José de Costa Rica.
- Grabendorff, Wolf (ed.). 2021. *Militares y gobernabilidad. ¿Cómo están cambiando las relaciones cívico-militares en América Latina?* Friedrich-Ebert-Stiftung. Bogotá.
- Hoordon, D. 2016. "The Injustice of Inequality and its links to violence". Saferworld blog. <https://www.saferworld.org.uk/resources/news-and-analysis/post/687-the-injustice-of-inequality-and-its-links-to-violence>
- Hurrell, A. 2007. *On Global Order. Power, Values, and the Constitution of International Society*. Oxford University Press. Oxford.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2011. *Inventario de iniciativas relacionadas con seguridad*

dad humana en América Latina. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, PNUD. San José de Costa Rica.

Isacson, A. 2023. "Can Ecuador's Next President Make the Country Safer?". *Latin America Advisor*. 20 de noviembre. <https://www.thedialogue.org/analysis/can-ecuadors-next-president-make-the-country-safer/>

Koonings, K. y D. Kruijt (eds.). 2007. *Fractured Cities. Social Exclusion, Urban Violence & Contested Space in Latin America*. Zed Books. Londres.

Pérez de Armiño, K. e Irantzu Mendia Azkue (eds.) 2013. *Seguridad humana. Aportes críticos al debate teórico y político*. Tecnos. Madrid.

Robledo Hoecker, M. 2023. "América Latina y la gobernanza global y regional sobre ciberseguridad". *Análisis*. Octubre. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bogotá.

Rouquié, A. 1984. *El Estado militar en América Latina*. Siglo XXI Editores. México.

Sorj, B. 2005. "Seguridad, seguridad humana y América Latina". *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*. 2 (3). <https://www.scielo.br/j/sur/a/5RncFCTbxqz-mKW85zzsQbgM/?lang=es>

Sotomayor, A. 2016. "Latin America's Experience with Peace Support Operations". En D. R. Mares y A. M. Kacowicz. *Routledge Handbook of Latin American Security*. Routledge. Londres.

Tickner, A. B. 2020. "El concepto de la seguridad: aportes críticos". *Análisis*. Paz y Seguridad. Noviembre. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bogotá. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/16914.pdf>

----- . 2020. "Militarismo, Estado y democracia: los estudios de seguridad en América Latina". *Análisis*. Paz y Seguridad. Noviembre. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bogotá. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/16915.pdf>

Tokatlian, J. G. 2017. *Qué hacer con las drogas*. Siglo XXI editores. Buenos Aires.

----- . (ed.) 2010. *Drugs and prohibition*. Libros del Zorzal. Buenos Aires.

United Nations. 2004. *A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change*. United Nations. New York. <https://www.un.org/peacebuilding/content/more-secure-world-our-shared-responsibility-%E2%80%93-report-high-level-panel-threats-challenges-and>

----- . 2023. "A New Agenda for Peace, Our Common Agenda. Policy Brief 9". United Nations. New York. <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-new-agenda-for-peace-en.pdf>

U.S. Southern Command, 2023. "Posture Statement to Congress". <https://www.southcom.mil/Media/Special-Coverage/SOUTHCOMs-2023-Posture-Statement-to-Congress/>

Varas, A. 2022. "'Disuasión integrada' vs. Zona de Paz Latinoamericana". Newsletter 11. 24 de noviembre. Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente. Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://colombia.fes.de/detail/firma-invitada-disuasion-integrada-vs-zona-de-paz-latinoamericana>

Walsh, J. 2022. "Loosening Drug's Prohibition Lethal Grips on the Americas". Washington Office on Latin America. Washington. https://www.wola.org/wp-content/uploads/2022/07/Lethal-Grip_WOLA_July-2022.pdf

Youngers, C. A. y E. Rosin (eds.). 2004. *Drugs and Democracy in Latin American. The Impact of U.S. Policy*. A WOLA Special Report. WOLA. Washington.

SEGUNDA PARTE. AMÉRICA DEL SUR EN EL CONTEXTO DE LA POS GUERRA FRÍA: IMPACTOS EN LA PAZ Y LA SEGURIDAD

Sabina Frederic

1. INTRODUCCIÓN

Esta parte presenta una descripción actualizada del estado de cosas vigente en relación con las políticas de seguridad en América del Sur. Examinaremos entonces dos dimensiones de la seguridad: 1) las políticas nacionales o intraestatales de seguridad interior o ciudadana, y 2) las de seguridad interior o ciudadana o interestatales en cooperación con otros países de la región o fuera de ella.

Para profundizar en la descripción indagamos distintos aspectos de esos ejes mediante la búsqueda bibliográfica de información oficial que diera cuenta de los últimos cinco años, hasta diciembre de 2023. Debido a la gravedad y repercusión regional y global de los acontecimientos ocurridos en enero de 2024 en Ecuador, hemos resuelto incluirlos en este reporte.

Respecto de la primera dimensión exploramos: a) la normativa vigente sobre funciones de las fuerzas de seguridad y armadas; b) medidas vigentes de emergencia o excepción contra el narcotráfico, el crimen organizado, la migración y la violencia letal; c) dispositivos políticos y judiciales de resolución pacífica de conflictos; d) política criminal, tasa de encarcelamiento, perfil de la población carcelaria; e) narrativas de gobierno sobre los nuevos agentes del delito; f) sistemas de control de armas letales.

En cuanto a la segunda dimensión examinamos: a) acuerdos de cooperación en seguridad por delitos transnacionales (redes de agentes con nacionalidades varias): tráfico de drogas ilegales, trata de personas, armas letales, medio ambiente, económicos, otros; b) conflictos transfronterizos en zonas “calientes” y mecanismos de resolución; c) mecanismos de cooperación no institucionales; d) Acuerdos de no proliferación de armas de destrucción masiva.

Por razones de espacio, el texto no incluye todos los aspectos hallados en la búsqueda; no obstante, la información reunida es pública, está disponible en sitios oficiales de difusión de acciones de gobierno, así como en medios digitales de prensa.

Por otra parte, es importante tener en cuenta que los indicadores de delitos y violencia en la región no están armonizados. No existe, por ejemplo, un solo sitio que reúna las tasas de homicidio o de encarcelamiento, actualizadas. El que más se acerca es el de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC: United Nations Office on Drugs and Crime), que actualmente registra hasta 2021 con excepción de Perú y Brasil, cuyos datos consignados son de 2020 para el caso de los homicidios. Así, las tasas son las siguientes: Bolivia 3,49; Brasil 22,38; Argentina 4,62; Chile 3,63; Colombia 27,48; Ecuador 14,02; Paraguay 7,83; Perú 5,71; Uruguay 8,90; y Venezuela 19,31; contra 6,81 en Estados Unidos⁵.

En cuanto a la población penitenciaria, la UNODC tampoco cuenta con datos actualizados para todos los países de América del Sur. A 2021, la tasa por 100.000 tanto de sentenciados como no sentenciados era la siguiente: Bolivia 255,46; Brasil 496,09; Argentina 324,31; Chile 287,40; Colombia 312,45; Ecuador 275,66; Paraguay 392,10; Perú 362,23; Uruguay, datos de 2019, 410,21; y Venezuela sin datos; contra 661,58 en Estados Unidos⁶.

Respecto de tráfico de armas, el último año con registro de la UNODC es 2020, con 3.080 armas secuestradas en

5 <https://dataunodc.un.org/dp-intentional-homicide-victims>

6 <https://dataunodc.un.org/dp-prisons-persons-held>

Argentina; 15.952 en Colombia; 2.711 en Perú; y 5.398 en Uruguay; contra 392.063 en Estados Unidos.

2. ARGENTINA

2.1 Política de seguridad intraestatal

La política de seguridad nacional en el país es conducida por el Ministerio de Seguridad de la Nación, creado en diciembre de 2010, del cual dependen cuatro fuerzas federales: Gendarmería, Prefectura Naval, Policía Federal y Policía de Seguridad Aeroportuaria, con competencia en delitos federales. Por su parte, cada una de las veinticuatro provincias cuenta con su policía provincial con competencia en delitos ordinarios. De acuerdo con la ley de seguridad interior número 24059 aprobada en 1991, el Consejo Federal de Seguridad, integrado por ministros y ministras provinciales a cargo de sus respectivas policías, es el órgano que debe coordinar el sistema federal por medio del Ministerio de Seguridad de la Nación.

Las prioridades definidas por el organismo nacional de seguridad en el último periodo han ido del fortalecimiento de la investigación y la inteligencia criminal a la asignación de fuerzas de seguridad federales para la prevención en zonas donde el delito o la violencia superan a las policías provinciales. El “avance del narcotráfico y del crimen organizado” son los fundamentos de esa superación de capacidades y de la demanda de fuerzas federales que, con otros medios y otras capacidades profesionales, asistan o intervengan. Esto viene sucediendo en el denominado Conurbano bonaerense o área metropolitana de Buenos Aires, jurisdicción de la Policía de la provincia de Buenos Aires y de la Policía de la Ciudad de Buenos Aires, creada en 2016; y en Rosario, jurisdicción de la Policía de la provincia de Santa Fe, la tercera ciudad más poblada de la Argentina, después de Córdoba. En esta ciudad la demanda es creciente pues registra la tasa de homicidios más elevada del país.

Desde 2014 la tasa argentina de homicidios tiende a decrecer, habiendo pasado de 8 por 100.000 habitantes a 4,2 por 100.000 en 2022⁷. En Rosario los homicidios tu-

vieron también una tendencia decreciente desde 2014, cuando alcanzó 13,75 por 100.000, hasta 2017, para luego volver a crecer. En 2022 la tasa de homicidios de la provincia de Santa Fe llegó a 11,3, por el crecimiento de la violencia en Rosario⁸.

Cuando los homicidios adquieren estado público a nivel nacional, el debate impulsa la demanda de más gendarmes o Fuerzas Federales. También hay quienes proponen la intervención de las Fuerzas Armadas, medida que solo sería posible como apoyo logístico o declaración del Estado de sitio, tal como señala la ley de seguridad interior en su artículo 31⁹.

Respecto del incremento de la tasa de homicidios en Rosario hay un argumento ampliamente consensuado –no necesariamente probado– que lo asocia al tráfico de drogas ilegalizadas por parte de dos grandes clanes hiper mediáticos a quienes se les atribuyen los homicidios: los Monos y los Alvarado. Prueba de este argumento es el hecho de que sus líderes, aun detenidos y condenados por diversos delitos entre los cuales se encuentran ataques a balazos contra juzgados de Rosario, siguen perpetrando este tipo de crímenes, ya que han amenazado o se han atribuido actos de esta índole. Se asume que son sus órdenes desde el encierro las que reproducen la violencia, debido a déficits en el control –o a connivencia– en el servicio penitenciario, de sus áreas de inteligencia y de los responsables de la normativa para el control de la telefonía móvil.

También circulan argumentos para explicar dicha violencia que se enfocan en la ubicación geográfica de Rosario, donde se encuentra el puerto de San Lorenzo, sitio sede de decenas de terminales por donde se envía cargamento de exportación y se recibe mercadería procedente de

8 <https://www.santafe.gob.ar/ms/osp/wp-content/uploads/sites/46/2023/01/2022-Homicidios-anual.pdf>

9 “Artículo 31. Sin perjuicio del apoyo establecido en el artículo 27, las fuerzas armadas serán empleadas en el restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional, en aquellos casos excepcionales en que el sistema de seguridad interior descrito en esta ley resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 2°”.

7 <https://www.argentina.gob.ar/seguridad/estadisticascriminales>

Paraguay que transita por el río Paraná, en tránsito o como destino final. Como esta puede ser inspeccionada solo si tiene los precintos manipulados, otro de los puntos del debate es el control sobre los contenedores para identificar la eventual contaminación de carga con droga ilegal. Si bien Argentina sigue siendo una ruta marginal en el tráfico de drogas ilegales desde las zonas productoras de América del Sur hacia Europa o Asia, el hallazgo esporádico de droga ilegalizada en puertos de Europa o Asia suele impulsar un debate en torno al control, que no suele producir cambios sustantivos.

Aunque en Argentina ante los delitos y la violencia la demanda del espacio político mediático se enfoca en el incremento de efectivos para tareas preventivas, algunas gestiones en seguridad¹⁰ fortalecieron mecanismos de persecución criminal a instancias del fortalecimiento de la investigación criminal con el impulso de las figuras de agente encubierto y revelador (aprobadas en 2017); y la articulación político-operativa entre agencias de control policiales y no policiales como la Dirección Nacional de Migraciones, dependiente del Ministerio del Interior, la Aduana y la Agencia Federal de Ingresos Públicos, organismos descentralizados del Ministerio de Economía.

Por otra parte, al menos desde hace una década se mantiene la apuesta por la promoción de políticas locales de seguridad, lo cual se ha traducido en una inversión municipal creciente, con transferencias del Estado nacional y de las provincias, para el desarrollo de centros de vigilancia y monitoreo, con la instalación de cámaras en espacios públicos, en coordinación con las áreas de emergencia, protección civil y las policías provinciales.

En ese sentido, durante 2020 a la provincia de Buenos Aires le fueron transferidos 38.000 millones de pesos argentinos y 3.000 millones a la de Santa Fe. También han tomado impulso las guardias locales y unidades especiales de policiamiento barrial –o de proximidad– de las policías provinciales, en especial en algunas provincias como Córdoba y Buenos Aires. Asimismo, el Banco Interamericano de Desarrollo cuenta con una línea de

financiamiento para el fortalecimiento local de la seguridad, cuya denominación en Argentina ha sido Barrios Seguros para la prevención del delito mediante la articulación con las organizaciones locales y los municipios.

La prevención de la violencia basada en cuestiones de género ocupó en los últimos años cuatro años un lugar en la agenda de seguridad, para lo cual se constituyeron mesas interministeriales conformadas por los ministerios de Justicia, de las Mujeres, Géneros y Diversidades y de Seguridad, destinadas a hacer más eficiente la recepción y el procesamiento de las denuncias.

La consolidación en la Argentina de las estadísticas sobre femicidios, que hoy están bajo la responsabilidad de la Corte Suprema de Justicia, es un hito en el proceso de visibilización de este tipo de delito, concebida como herramienta para la prevención. Naciones Unidas desarrolló un proyecto de tres años, 2019-2023, Iniciativa *Spotlight* para la reducción del femicidio y eliminación de la violencia contra las mujeres y niñas en la Argentina, que tuvo lugar en las provincias fronterizas de Salta, Jujuy y, también, en Buenos Aires¹¹.

En otro orden, durante los años de gestión a los que aludí, en la agenda del Ministerio de Seguridad se tornó prioritario atender a los derechos, el bienestar y la diversidad de género en las fuerzas de seguridad federales. Esta línea de trabajo tuvo dos resultados concretos: la creación del Consejo Asesor del Bienestar Policial y de las Fuerzas de Seguridad, y la regularización salarial a décadas de liquidación de las remuneraciones policiales con altos porcentajes en negro. En esta perspectiva, las políticas de bienestar constituyeron una faz del control de la letalidad policial. Razón por la cual el componente de bienestar se introdujo también en el programa de Uso Racional de la Fuerza creado en 2011, reactivado y actualizado en 2019.

En otro orden, en Argentina también se ubican en el ámbito de la seguridad los conflictos por demandas de tierras, protección de recursos naturales, derechos indíge-

10 Entre 2019 y 2021 ejercí el cargo de ministra de Seguridad de la Nación.

11 <https://www.undp.org/es/argentina/noticias/iniciativa-spotlight-por-una-vida-libre-de-violencia>

nas, subsidios al empleo, despidos laborales, entre otros. La represión policial suele ser la demanda unívoca, en particular cuando estos conflictos disputan la ampliación del acceso a recursos naturales, interrumpen la circulación y son concebidos por un sector como amenazas al derecho no solo a la circulación sino a la propiedad privada. Este es el caso de un conflicto con una violenta represión policial ocurrido en junio de 2023 en la provincia de Jujuy a raíz de una reforma de la Constitución provincial que quitaba derechos a las poblaciones originarias y criollas, tanto a la consulta en caso de explotación de sus recursos, como a la posesión de tierras ancestrales¹².

Excepcionalmente se han aplicado otros mecanismos más o menos públicos para introducir diálogo y negociación. En estos casos, la policía queda en reserva, en apresto o movilizada, según el caso, mientras el diálogo y la negociación buscaban acuerdos pacíficos. Ejemplo de esto es la política de conformación de la Mesa de Resolución Alternativa de Conflictos con relación a las comunidades mapuches en conflicto con el Estado. Esa mesa fue promovida inicialmente en 2020 por el Ministerio de Seguridad y suscripta por los de Justicia y de Ambiente. A partir de 2021 está en manos de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, que continúa desarrollándola¹³.

También comenzaron a desarrollarse acciones para sortear la polarización frente al debate sobre la seguridad en Argentina, entre la versión punitiva y la garantista. Así, desde hace cuatro años un amplio espectro de organizaciones de la sociedad civil, como los movimientos sociales, asumieron la tarea de prevención, por ejemplo, en el desarrollo de cooperativas de trabajo para la reinserción laboral de liberados. Actualmente más de mil integran una mutual que les brinda seguridad social. Esta línea tiene vínculos con las áreas de gobierno provincial y nacional de justicia y con universidades nacionales (es-

tatales) mediante actividades educativas, laborales y recreativas, en cárceles.

Muchos otros asuntos adquieren visibilidad en función de los casos, entre ellos el terrorismo internacional, la búsqueda de personas desaparecidas, el ciberdelito, el contrabando ilegal de mercancías, el control sobre la pesca regulada en aguas argentinas, por mencionar los principales.

2.2 Políticas de seguridad interestatales

Además de los convenios bilaterales suscriptos entre policías y ministerios, en Argentina la cooperación internacional en seguridad se lleva a cabo por medio de otros mecanismos. Uno de ellos es el intercambio de efectivos de las fuerzas de seguridad federales y provinciales en cursos que Estados Unidos, mediante el FBI y la DEA, dicta en Argentina o en Estados Unidos, o, en menor medida, con otros países de Europa. Otro es el relacionado con una investigación que involucra integrantes de supuestas redes criminales transnacionales y que demanda la participación o el acceso a información de policías de otras partes del mundo. El tercero se produjo con la creación en 2017 de los Grupos Operativos Conjuntos de Investigaciones contra el Narcotráfico (GOC), junto con la DEA. Los dos primeros se crearon en la provincia de Salta (Región NOA) y otro en la de Misiones (Región NEA).

En 2022 el ministro de Seguridad Aníbal Fernández (2021-2023) creó un tercero que funciona en la ciudad portuaria de Campana, provincia de Buenos Aires. Los grupos están integrados por agentes de las cuatro fuerzas federales y de la policía provincial de la jurisdicción. Las jefaturas debían rotar cada dos años entre oficiales de las fuerzas federales que hubieran hecho el curso de investigadores en Quantico, Estados Unidos. Esta condición terminó contradiciendo el sistema de pases y destinos de las Fuerzas de Seguridad. No hubo oficiales jefes capaces de ocupar el puesto con curso en Quantico, sistema paralizado por la covid-19. La decisión fue flexibilizar el requisito. Además de esa capacitación, la DEA aporta al pago de informantes, aunque el apego a las leyes y reglamentaciones soberanas de nuestro Estado es el punto de conflicto. Mientras estuve al frente del

12 <https://elpais.com/argentina/2023-06-20/la-reforma-ex-pres-de-una-constitucion-provincial-activa-las-protetas-en-el-norte-de-argentina.html>

13 Para un análisis del conflicto Mascardi puede consultarse: <https://www.perfil.com/noticias/opinion/bariloche-en-conflicto-racismo-negocios-escondidos-y-derechos-vulnerados-de-las-comunidades-mapuches.phtml>

Ministerio de Seguridad, entre 2019 y 2021 la inflexibilidad de la DEA hizo que los GOC no se ampliaran¹⁴.

Por otra parte, al fin de la pandemia por la covid-19 se activaron algunos mecanismos con reuniones y firmas de acuerdos presenciales. Cabe destacar los que dieron curso al aprendizaje del modelo antimafia de Italia en distintos encuentros a nivel del ministerio o de las fuerzas de seguridad federales, hasta la creación de la Unidad Antimafia de la Policía Federal Argentina.

En noviembre de 2022 el ministro de Seguridad y el embajador de la Delegación de la Unión Europea en Argentina, Amador Sánchez Rico, inauguraron la primera Cumbre del Comité Latinoamericano de Seguridad Interior (Clasi). Una iniciativa lanzada por El Paccto (Europa Latinoamérica Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado), programa europeo coliderado por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), entidad del sistema de Cooperación Española especializada en la promoción de las políticas públicas. El Clasi es:

un mecanismo de coordinación político, estratégico y operativo para la definición e implementación de políticas públicas de seguridad en la región que reúne a ministros y ministras de 11 países que se proponen definir prioridades que se basen en el intercambio de información para obtener mejores resultados en las políticas de seguridad de la región.

Está integrado por ministros y ministras de Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, “para definir prioridades basadas en el intercambio de información criminal, a través de planes de acción operativos que permitan alcanzar resultados más eficaces para la región, optimizando los recursos”. El mecanismo se creó el 2 de marzo de 2022 en Bruselas (Bélgica) mediante de la firma de la Declaración de Creación del Clasi¹⁵.

14 Para una comprensión de este punto véase: <https://www.elcohetealuna.com/los-goc-de-patricia-a-anibal/>

15 <https://www.fiiapp.org/noticias/inauguracion-de-la-primer-cumbre-ministerial-del-comite-latinoamericano-del-seguridad-interior/>

En cuando al PACCTO, es “un programa de cooperación internacional financiado por la Unión Europea que busca contribuir a la seguridad y la justicia en América Latina a través del apoyo a la lucha contra el crimen transnacional organizado”¹⁶. Aborda toda la cadena penal desde su trabajo en tres componentes para la cooperación: policial, judicial y penitenciaria.

3. BRASIL

3.1 Política de seguridad intraestatal

La política de seguridad de Brasil se dirige desde el Ministerio de Justicia y Seguridad del Gobierno Federal, que por medio del Consejo Nacional de Seguridad Pública (Consesp: Conselho Nacional de Segurança Pública) coordina el sistema nacional de seguridad pública. El Consesp reúne a las veintitrés unidades federativas y lo preside el ministro de Justicia y Seguridad. En su última reunión de 2023 definieron dos prioridades: lidiar con las muertes violentas intencionales y enfrentar el superpoder de las facciones.

En Brasil cada estado tiene una policía militar y una civil de investigación judicial, en tanto el Gobierno Federal cuenta con una policía federal para delitos federales. En el curso de 2023 se establecieron las prioridades sobre poblaciones protegidas, indígenas, mujeres, afrodescendientes y regiones como la Amazonia, prioridades en las que se incrementaron los fondos, programas e inversiones.

El control del tráfico de armas letales y el combate al crimen organizado se han convertido también en prioritarios, incrementándose entonces las partidas específicas destinadas al Programa Nacional de Combate a las Organizaciones Criminales (Enfoc), con novecientos millones de reales para valorar los recursos humanos (capacitación y equipamiento) y fortalecer la investigación criminal y la actividad de inteligencia.

Se establecieron asimismo mecanismos de aprobación de nuevos recursos tecnológicos como las pistolas elec-

16 <https://elpaccto.eu/>

trónicas de inmovilización Axon Taser o las cámaras corporales de seguridad; y se expidieron normas para evitar el robo y hurto de celulares¹⁷.

El foco en la Amazonia hace énfasis en la creación de un comando en Manaus con integración de las fuerzas de seguridad bajo la coordinación de la Policía Federal.

Otra de las prioridades fue el fortalecimiento de las guardias municipales “para aproximar la seguridad pública a los ciudadanos, en todos los barrios y comunidades”. Los municipios pueden recibir aportes financieros a partir de la presentación de proyectos para el desarrollo de acciones de fortalecimiento de actividades de protección de turistas y pobladores por las guardias municipales en centros históricos, parques, monumentos y puntos culturales, en el ámbito del Sistema Único de Seguridad Pública (SUSP), financiado por el Fondo Nacional de Seguridad Pública (FNSP). Las áreas previstas son Gestión; Gobierno y desarrollo de capacidades institucionales; Equipamientos y tecnología; y Capacitación. Los proyectos tienen un presupuesto entre 500 mil y un millón de reales.

A la agenda de seguridad se sumó igualmente la protección policial. El ministro de Justicia y Seguridad Flávio Dino comunicó un proyecto de ley que prevé reparaciones a las familias de policías muertos o gravemente heridos en enfrentamientos, incluyendo la reparación cuando se hubiera comprobado error policial:

“No queremos una policía que muera ni que mate ilegalmente. Tenemos que encontrar un marco legal para una doctrina policial moderna y eficiente, que se consolide nacionalmente en manuales de procedimientos operacionales que den seguridad jurídica a la actuación policial, de modo pactado, no impuesto”, destacó¹⁸.

El mencionado Programa nacional de combate a las organizaciones criminales (Enfoc) tiene cinco ejes: 1) inte-

gración institucional e informacional; 2) aumento de la eficiencia de los órganos policiales; 3) puertos, aeropuertos, fronteras y divisas; 4) aumento de la eficiencia del sistema de justicia criminal; y 5) cooperación entre los entes, buscando enfrentar problemas estructurales como vulnerabilidad de fronteras y divisas, transnacionalidad del crimen, deficiencia en la recuperación de activos, baja integración y deficiencia estructural de las policías.

Para abarcar todas las áreas, el Enfoc comprenderá las siguientes Secretarías nacionales: de Seguridad Pública (Senasp), de Justicia (Senajus), de Políticas sobre Drogas y Gestión de Activos (Senad), de Políticas Penales (Senappen), además de la Policía Federal (PF) y la Policía Caminera Federal (PRF)¹⁹.

Respecto de los militares, en el curso de las últimas tres décadas las Fuerzas Armadas intervinieron en asuntos de seguridad interior debido al mandato constitucional denominado garantía de ley y orden, que las habilita a intervenir en ámbitos de jurisdicción de las policías militares. Estas intervenciones se produjeron con mayor frecuencia durante la primera década del siglo veintiuno, en los dos periodos presidenciales de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2007; 2007-2011). Las intervenciones deben ser acotadas en el tiempo, algunas se extendieron por un año y su evaluación no ha sido positiva²⁰.

3.2 Política de seguridad interestatal

Durante la última reunión de Altos Dirigentes de Policía sobre Crímenes en la Amazonia, en Belém (agosto de 2023), se señaló que la criminalidad está cada vez más integrada en la región y que los gobiernos deben actuar. En el caso brasileño, el gigantesco territorio de la Amazonia está parcialmente ocupado por una criminalidad que no existía veinte o treinta años atrás.

17 <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/mj-sp-debate-caminhos-para-combater-roubo-e-furto-de-celulares>

18 <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/em-reuniao-com-estados-dino-lista-combate-a-homicidios-fortalecimento-do-pacto-federativo-e-enfrentamento-a-faccoes-como-maiores-desafios-da-seguranca-publica>

19 <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/201ce-stamos-construindo-o-que-nunca-existiu-no-brasil201d-destaca-flavio-dino-ao-lancar-plano-de-enfrentamento-as-organizacaoes-criminosas>

20 Para un análisis desde el punto de vista de los militares que participaron de ellas puede consultarse C. Castro y A. Marques et al. 2023. *Forças Armadas em Segurança Pública, uma visão militar*: Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro.

“Tuvimos un crecimiento de organizaciones criminales en la parte brasilera de la Amazonia. Que desarrollan actividades como *garimpo* ilegal²¹ y desforestación, además de explotación ilegal de madera, tierras y recursos naturales”, resaltó el ministro de Justicia y Seguridad, quien añadió: “Es preciso aumentar el combate a los crímenes en la región”²².

El evento en Belém, organizado por la Policía Federal, tuvo como objetivo discutir sobre la criminalidad organizada transnacional en el contexto amazónico, además de plantear estrategias de cooperación internacional para enfrentar esos crímenes. “Estamos aquí justamente buscando esa integración”, dijo ministro de Justicia y Seguridad Flávio Dino a las autoridades de Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Francia (Guyana Francesa), Guyana, Perú, Surinam y Venezuela, además de representantes de la Interpol y de Ameripol. En el encuentro participaron representantes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otros bancos, para garantizar dos billones de reales con el objetivo de implantar dos centros de comando en el corazón de la Amazonia, en Manaus. El objetivo es integrar treinta y cuatro nuevas bases de actuación en el territorio, veintiocho terrestres y seis fluviales, para crear una malla que fortalezca la presencia de las fuerzas policiales del lado brasilero de la Amazonia²³.

No hay información de acceso público sobre acuerdos de Brasil con Estados Unidos posteriores a 2021. Esto a pesar de que durante el gobierno de Jair Bolsonaro (2019-2023) se suscribieron acuerdos en defensa e inteligencia. Sí se informa sobre la donación de cámaras corporales, *software* y capacitación por parte de la embajada de Estados Unidos al Ministerio de Justicia y Seguridad para la policía de tránsito o Rodoviaria²⁴.

4. BOLIVIA

4.1 Política de seguridad intraestatal

En Bolivia la seguridad interior depende del Ministerio de Gobierno, que cuenta con tres viceministerios abocados al asunto: 1) de Seguridad Ciudadana, dedicado a la lucha contra la trata de personas y la prevención de delitos y del que depende la Policía Boliviana; 2) de Régimen Interior y Policía, dedicado a la reforma, transparencia y el control policial; 3) de Defensa Social y Control de Sustancias, orientado a prevenir el consumo de drogas, controlar cultivos de coca excedentarios, la cooperación internacional antidroga y la dirección de la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN), creada en 1987 y constituida en 1989²⁵. Las principales acciones del ministro que se destacan en las notas de prensa del sitio web oficial corresponden a operativos antidrogas, detenciones por narcotráfico, etcétera.

En las últimas tres décadas en Bolivia no ha habido cambios normativos que afectaran las funciones primarias de las fuerzas armadas y los organismos de seguridad.

De acuerdo con una investigación de Loreta Tellería Escobar (2017)²⁶, los principales cambios en la política de seguridad se produjeron durante la presidencia de Evo Morales (2006-2019), pero estos no afectaron el estatus normativo en las fuerzas armadas y de seguridad. Tampoco hubo modificación constitucional o legal que cambiara sus funciones, se trató de cambios en planes y programas de formación, algunos de ellos con asesoramiento de organismos multilaterales como el PNUD.

En cambio sí hubo nuevas leyes en seguridad con cambios de enfoque hacia la prevención situacional del delito y la introducción de nuevas modalidades de enseñanza en la Policía Nacional de Bolivia, que pasó a llamarse Policía Boliviana. Estos cambios se redactaron en el Plan de desarrollo nacional de 2006 en el área de seguridad, y posteriormente se incluyeron en el Plan nacional de seguridad ciudadana, 2012-2016, del Ministerio de Gobierno.

21 Minería ilegal.

22 <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/flavio-dino-pe-de-durante-encontro-na-amazonia-mais-integracao-das-forcas-policiais-na-regiao>

23 <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/flavio-dino-pe-de-durante-encontro-na-amazonia-mais-integracao-das-forcas-policiais-na-regiao>

24 <https://agenciabrasil.ebc.com.br/es/geral/noticia/2023-11/eeuu-dona-brasil-400-cameras-para-uniformes-policiales>

25 https://www.felcn.gob.bo/Default.aspx#ultimas_noticias

26 http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2468-99632017000200005

Respecto de la lucha contra el tráfico de drogas ilegales, la expulsión de la DEA por parte del presidente Evo Morales en 2008 no ha tenido vuelta atrás hasta el momento. Por el contrario, hubo incluso reconocimientos al esfuerzo de Bolivia en este sentido por parte de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc), cuyos análisis muestran que la presencia de la DEA en la “lucha antidrogas” no ha sido necesaria²⁷. En marzo de 2022 el ministro de Gobierno ratificó la decisión de la República Plurinacional al decir que: “Bolivia, con su propio modelo de erradicación y concertación de la hoja de coca, demostró mejores y mayores resultados que las políticas represivas de la DEA (Administración de Control de Drogas) cuando se encontraban al interior del (sic) territorio nacional”²⁸. En esa oportunidad comparó los resultados con y sin la DEA, en términos de toneladas de cocaína decomisadas y personas fallecidas y heridos en procedimientos con participación de esa agencia estadounidense²⁹.

4.2 Política de seguridad interestatal

El Ministerio de Gobierno no informa sobre acuerdos, memorándums o convenios con otros países, solo mantiene conversaciones a partir de, por ejemplo, la persecución de personas acusadas de delitos transnacionales. Así, en agosto de 2023 el viceministro de Seguridad Ciudadana, Roberto Ríos, se trasladó a Brasil donde sostuvo reuniones con autoridades con el fin de coordinar acciones conjuntas para dar con el paradero del narcotraficante Sebastián Marset. Allí subrayó la importancia de la cooperación internacional. Respecto del combate contra el tráfico ilícito de sustancias controladas, dijo que debe abordarse desde lo regional³⁰.

27 <https://www.unodc.org/bolivia/es/press/onu-destaca-resultado-de-lucha-antidroga-sin-la-dea.html>

28 <https://www.mingobierno.gob.bo/mar-15022022-1037del-castillo-hemos-demostrado-resultados-que-la-dea-no-es-necesaria-nuestro-pais>

29 <https://www.mingobierno.gob.bo/mar-15022022-1037del-castillo-hemos-demostrado-resultados-que-la-dea-no-es-necesaria-nuestro-pais>

30 <https://www.mingobierno.gob.bo/jue-10082023-1224go-bierno-sostuvo-reuniones-autoridades-brasil-tratar-el-caso-marset>

5. CHILE

5.1 Política de seguridad intraestatal

El gobierno de Chile cuenta con un Ministerio del Interior y Seguridad Pública creado por ley en 2011, que tiene tres subsecretarías: para Prevención del Delito, para el Desarrollo Territorial y de Interior. De este ministerio depende la policía nacional de Chile, Carabineros.

Los ejes principales de la política de seguridad se ordenaron en diciembre de 2022 a partir de la aprobación, con partida presupuestaria, de la primera Política nacional contra el crimen organizado (2022-2027), que reconoce a las organizaciones criminales de nivel local o transnacional y actúa sobre “delitos como el narcotráfico, tráfico de armas y munición, lavado de activos, contrabando, trata de personas, tráfico ilícito de migrantes, cibercrimen, robo de madera y combustible, entre otros”. La política también menciona proyectos de ley y acciones de fortalecimiento de capacidades.

Esa Política se articula en torno a diez ejes, cada uno con objetivos y líneas de acción.

- Eje 1. Nueva gobernanza: fortalecimiento institucional e inteligencia del Estado.
- Eje 2. Desbaratamiento de la economía del crimen organizado.
- Eje 3. Disminución del poder de fuego de las organizaciones criminales.
- Eje 4. Abordaje del crimen organizado en recintos penitenciarios.
- Eje 5. Agenda legislativa para mejorar la detección, e investigación y persecución del crimen organizado.
- Eje 6. Fortalecimiento de las capacidades de equipamiento y tecnológicas institucionales para enfrentar el crimen organizado.
- Eje 7. Formación institucional y de capital humano para enfrentar el crimen organizado.
- Eje 8. Prevención de la corrupción y cooptación de las instituciones públicas.

- Eje 9. Aumento de la eficacia para enfrentar el crimen organizado mediante la reforma policial.
- Eje 10. Fomento de la cooperación y coordinación internacional.

La Política subsume al Consejo Asesor de Coordinación y Unidad de Acción en materia de Prevención y Control del Crimen Organizado de 2018, Consejo integrado por los Ministerios del Interior y Seguridad Pública; de Defensa Nacional; de Justicia y Derechos Humanos; y de Hacienda; Carabineros de Chile; Policía de Investigaciones de Chile; Estado Mayor Conjunto de Fuerzas Armadas; Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante; Dirección General de Aeronáutica Civil y Servicio Nacional de Aduanas.

También crea los Consejos Regionales contra el Crimen Organizado, integrados por la Delegación Regional Presidencial; Carabineros de Chile; Policía de Investigaciones de Chile; Servicio Nacional de Aduanas; Gendarmería de Chile; Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante.

Durante 2023, Chile experimentó lo que todos los sectores reconocen como una “crisis de seguridad”, que se ha profundizado por el asesinato de Carabineros. Este hecho aceleró la promulgación de una ley cuyo nombre lleva los apellidos de dos de los carabineros asesinados, “ley Naín-Retamal”, cuyo objeto es ampliar las facultades de las fuerzas de seguridad y armadas que excepcionalmente pueden intervenir en casos de seguridad interior, en el uso legítimo de la fuerza, e incrementar las penas de quienes los ataquen.

La ley ha recibido críticas de algunos que la consideran de “gatillo fácil”, por lo cual, en revancha, el gobierno del presidente Gabriel Boric (2022-) lanzó el plan Calle sin Violencia, para la prevención de homicidios, cuya tasa viene incrementándose en Chile, habituado a una de menos de 4 homicidios por cada 100.000 habitantes. Este plan cuenta asimismo con ejes centrados en el esclarecimiento de los homicidios, refuerzo del patrullaje, intervención comunitaria y recuperación de espacios públicos, y control de armas y de prófugos.

Si bien las autoridades gubernamentales no lo dicen, la categoría crimen organizado transnacional que usan se aplica al Tren de Aragua, una organización criminal originada en Venezuela. Hay tres hipótesis sobre sus orígenes: una señala que creció a partir de un sindicato de una obra en construcción parada en 2009; la segunda dice que fue consecuencia del descontrol de la administración de las cárceles en Venezuela; y una tercera que fue resultado de la decisión del presidente Hugo Chávez (1999-2013) en 2005 de ceder a los presidiarios la administración de las cárceles. Según diversas fuentes, dicha organización ha extendido su actividad delictiva a Chile, entre otros países de América del Sur como Colombia, Ecuador y Perú.

La prensa destaca procedimientos llevados adelante en 2023 en los que fueron detenidos integrantes de esa organización mientras traficaban con personas o drogas. En una de esas publicaciones se menciona que el sitio InsightCrime señala que esa

“banda y el narcotráfico serían los responsables del empeoramiento de vida en algunas partes del país, como por ejemplo, en la macrozona norte [...]”. También se dice que “el fiscal regional de Tarapacá, Raúl Arancibia, hizo un llamado desesperado a mediados de julio para ‘evitar que Iquique se convierta en Ciudad Juárez’, debido a la violencia que impera en esta localidad”.

No es solo el norte del país: se informa que la organización habría llegado al centro de Chile y se le atribuye la importación de delitos como el sicariato y el tráfico de inmigrantes.

Durante la cumbre de la Celac en Buenos Aires en enero de 2023, el presidente Boric manifestó que el ingreso de migrantes por el norte del país lo obligaba a tomar medidas antipáticas como la de militarizar la frontera, ya que Chile no cuenta con capacidad para recibirlos, acogerlos y contenerlos.

5.2 Política interestatal

La cooperación de Chile con otros países de la región no está consignada en ningún documento público. Sí se

expresa en la Política nacional contra las organizaciones criminales, ya mencionada. Es de suponer que se ha llevado adelante a instancias de la cooperación entre fuerzas policiales, de Carabineros con fuerzas de seguridad de la región.

En noviembre de 2022 Brian Nichols, subsecretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental, estuvo en Chile para suscribir un acuerdo que otorga a las fuerzas del orden público acceso a un programa de la Agencia de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos de Estados Unidos, que rastrea el origen y la compra de armas de fuego utilizadas en delitos para ayudar a resolverlos. Nichols destacó “la partición de Chile en el programa e-Trace (*sic*), que combate la delincuencia callejera nacional mediante la detención de la importación y la mejora del rastreo de armas de fuego, creando comunidades más seguras”³¹.

6. COLOMBIA

6.1 Política de seguridad intraestatal

En Colombia la fuerza pública está conformada por las fuerzas armadas y la Policía Nacional de Colombia (PNC), dependientes todas del Ministerio de Defensa Nacional. El Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea participan en operativos de incautación de drogas en conjunto con la Policía Nacional, que cuenta con una Dirección de Antinarcóticos. Durante la presidencia de Gustavo Petro (2022-) se han conformado Comandos Conjuntos integrados solo por las fuerzas armadas y con competencias en las distintas regiones del país, con “la misión de avanzar en la afectación a los grupos armados organizados y a los fenómenos de criminalidad”.

El 25 de enero de 2022 el Ministerio de Defensa aprobó un decreto para hacer más eficiente la estructura de la Policía Nacional, mejorar la calidad en la prestación del servicio de Policía y fortalecer la formación profesional del personal con un enfoque en la garantía y protección

de los derechos humanos, en el marco de una política de austeridad con eficiencia y efectividad³².

El gobierno del presidente Petro se propuso realizar una reforma de la Policía Nacional debido fundamentalmente a los abusos de la fuerza durante las protestas de 2019 y 2020. Entre los objetivos está pasarla del Ministerio de Defensa al del Interior o al de Justicia. Hasta ahora, nada de esto ha ocurrido.

No obstante, está en ejecución un proyecto de dos años con financiamiento del PNUD, con finalización en 2024, “Apoyo a la aplicación de la reforma de la Policía Nacional de Colombia (Ponal)”, con un presupuesto de 2’350.000 dólares. Cuenta con cuatro objetivos, todos asociados a la introducción del respeto de los derechos humanos en las fuerzas de seguridad: 1) incorporar las normas internacionales de derechos humanos para el servicio de policía a todos los niveles; 2) mejorar las relaciones con las organizaciones de la sociedad civil, el diálogo y la rendición de cuentas; 3) fortalecer la doctrina educativa de la Policía Nacional, centrada en los estándares internacionales en derechos humanos; 4) reforzar el sistema de justicia disciplinaria a fin de observar las normas internacionales de derechos humanos³³. Es de destacar que los organismos de implementación del proyecto son el PNUD, la Policía Nacional de Colombia, el Instituto Internacional de Responsabilidad Social y Derechos Humanos, la Universidad Externado de Colombia y la Sección de Asuntos Antinarcóticos y Aplicación de la Ley (Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs: INL), un organismo de Estados Unidos con sede en la embajada de ese país en Colombia³⁴.

En diferentes instancias públicas las autoridades gubernamentales expresan el giro en la política de drogas; así, por ejemplo, en junio de 2023 el ministro de Defensa,

31 <https://www.vozdeamerica.com/a/eeuu-acuerdos-chile-crimen-diversidad/6839133.html>

32 https://www.policia.gov.co/sites/default/files/decreto_113_del_25_de_enero_de_2022.pdf

33 <https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/COL/00142264%2006092022%20PRODOC%20Apoyo%20Reforma%20Policia%20Nacional.pdf>

34 <https://co.usembassy.gov/es/seccion-de-asuntos-antinarcoticos-y-aplicacion-de-la-ley-inl/>

de quien dependen la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, expresó:

Hay una nueva política antidrogas; es una realidad y no gira entorno (sic) a la erradicación de los cultivos sino a la destrucción de laboratorios e incautación de insumos. La erradicación forzada puede generar titulares y mostrar una aparente eficacia, pero en realidad no contribuye en la lucha contra el narcotráfico³⁵.

Los indicadores de inseguridad en Colombia son los homicidios, las masacres y los secuestros, y también los enfrentamientos entre grupos armados ilegales y la fuerza pública, y los enfrentamientos entre estos mismos grupos.

Por otra parte, el Ministerio del Interior tiene una subdirección de Proyectos para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana, de la que depende también una línea de financiamiento de infraestructura para la construcción de estaciones de policía y centros municipales en los territorios.

6.2 Política de seguridad interestatal

Como señalamos, existe un organismo extranjero diseñado para que Estados Unidos desarrolle cooperación intraestatal en Colombia: la Sección de Asuntos Antinarcóticos y Aplicación de la Ley, que:

trabaja por la seguridad local de los estadounidenses combatiendo el crimen internacional, las drogas ilícitas y la inestabilidad en otros países, en alianza con ellos. [La] INL ayuda a los países a impartir justicia y equidad al fortalecer sus tribunales, las fuerzas policiales y los sistemas penitenciarios³⁶.

En la perspectiva del organismo estadounidense, esos “esfuerzos reducen la cantidad de crimen y drogas ile-

gales que llegan a las costas de los Estados Unidos”; entiende que ese apoyo contribuye a:

mejorar la capacidad del gobierno colombiano para reducir el tráfico de drogas ilícitas, dismantelar las organizaciones criminales transnacionales, llevar a los criminales a disposición de la justicia, extender la seguridad y la gobernanza a comunidades rurales remotas, y mejorar la seguridad regional ofreciendo capacitación a los socios en todo el hemisferio.

En Bogotá, la Sección de Asuntos Antinarcóticos se estableció desde 1985, siendo una entre muchas otras establecidas en el mundo, y “de las más grandes y completas del mundo”³⁷. El apoyo consiste en asistencia técnica, capacitación y apoyo operativo a la Policía Nacional de Colombia, todos los servicios militares, los fiscales y el sistema judicial. La ley que la rige es la de Asistencia Exterior de los Estados Unidos. En Bogotá, la Sección de Asuntos Antinarcóticos asesora al embajador en materia de política antinarcóticos y trabaja en estrecha coordinación con el Departamento de Justicia, el Departamento de Seguridad Nacional y los homólogos militares de Estados Unidos.

Los ejes de su trabajo son cuatro: 1) antinarcóticos y lucha contra la delincuencia organizada transnacional en aviación, interdicción, erradicación y crímenes ambientales; 2) desarrollo de la capacidad de aplicación de la ley en especial en seguridad rural, la zona donde se produce la mayor parte del cultivo de coca y la producción de cocaína; 3) cooperación y capacitación en seguridad regional: en 2013 se estableció su División de Coordinación Internacional para exportar su amplio conocimiento en seguridad y coordinar la asistencia en seguridad financiada por los Estados Unidos e implementada por Colombia en otros países de la región; y 4) fortalecimiento del Estado de derecho en justicia, sistema penitenciario, lucha contra el lavado de dinero y reducción de la demanda de drogas³⁸.

35 <https://twitter.com/mindefensa/status/1672297512076492827>

36 <https://co.usembassy.gov/es/seccion-de-asuntos-antinarcoticos-y-aplicacion-de-la-ley-inl/#:~:text=La%20Secci%C3%B3n%20de%20Asuntos%20Antinarc%C3%B3ticos,pa%C3%ADses%2C%20en%20alianza%20con%20ellos>

37 Idem anterior.

38 Idem anterior.

El 27 de septiembre de 2023 tuvo lugar la Third Meeting of the U.S.-Colombia Counternarcotics Working Group, parte del U.S.-Colombia High-Level Dialogue, el principal mecanismo de discusión bilateral del máximo nivel político, cuyo objeto según la Embajada de Estados Unidos en Colombia es institucionalizar y diversificar la agenda de los dos países en distintas temáticas.

La delegación colombiana estuvo presidida por el viceministro de Relaciones Exteriores, el de Justicia y el de Defensa y Política de Seguridad, en tanto la estadounidense estuvo liderada por el director adjunto de la Oficina de Política de Control de Drogas de la Casa Blanca (ONDCP) y el embajador en Colombia y el Assistant Secretary of State for the Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (ILS). Ambos gobiernos se comprometieron “a continuar la cooperación intergubernamental en la lucha contra los problemas relacionados con las drogas, para promover y consolidar un enfoque basado en la salud pública y la seguridad humana, con una visión de largo plazo orientada a salvar vidas y construir un mejor futuro”³⁹. Sin embargo, en la reunión no hubo representantes de las áreas de salud pública de los gobiernos⁴⁰.

7. ECUADOR

7.1 Políticas nacionales de seguridad interior

La política de seguridad en Ecuador comprende un contraste, ausente en otros países. Encontramos de un lado una rigurosa planificación a mediano plazo de la acción del Estado en la temática, que desarrollaremos a continuación, y, por otro, una tasa de homicidios que lo convirtió en el país más violento, al pasar de 27 homicidios por cada 100 mil habitantes en 2022 a 40 en 2023 según datos de la Policía Nacional. El contraste entre una planificación rigurosa para el periodo 2019 y 2030 y ese crecimiento de los homicidios en el mismo periodo se profundizó debido a dos acontecimientos: el asesinato en plena campaña electoral de uno de los candidatos

presidenciales a días de las elecciones en agosto de 2023, y una escalada de hechos de violencia provocados por la fuga, a comienzos de enero de 2024, del líder de una de las bandas de narcotráfico conocida como los Choninos.

En cuanto a la planificación, el gobierno de Ecuador enunció su política de seguridad en un documento donde se desarrolla el plan estratégico 2019-2030 denominado “Plan nacional de seguridad integral 2019-2030”, publicado por el Ministerio de Defensa⁴¹. Según se destaca allí, la “visión política” del gobierno se enfoca en tres ejes estratégicos para la construcción de la concepción de seguridad: primero, la vinculada a la defensa del Estado, que tiene una perspectiva nacional que abarca la soberanía y la integridad territorial; segundo, desde una idea ampliada y multidimensional que engloba además de la defensa, la seguridad pública; y, tercero, el ámbito de seguridad frente a riesgos ambientales y antrópicos. Por tanto, y de acuerdo con los compromisos internacionales, lo que entiende como “la nueva concepción de la seguridad, al estar caracterizada por su naturaleza multidimensional”, incluye las amenazas tradicionales, nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del hemisferio.

A tal efecto, se creó un Gabinete Sectorial de Seguridad integrado por los Ministerios de Defensa, de Interior, de Relaciones Exteriores, el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias y el Centro de Inteligencia Estratégica. El Gabinete Sectorial de Seguridad tiene un carácter permanente y de acuerdo con lo que establece el decreto 660/2019 es una instancia que está obligada a convocarse. Sin embargo, sus atribuciones, competencias y alcance se diferencian claramente de aquellas concernientes al Consejo de Seguridad Pública y del Estado (Cosepe), el cual tiene una temporalidad limitada a la aparición de una crisis o emergencia puntual que amerite su conformación de acuerdo con la ley de seguridad pública y del Estado.

El Plan sigue la concepción de la OEA, según la cual el concepto de seguridad pública comprende las amenazas de seguridad:

39 Traducción de la autora.

40 <https://co.usembassy.gov/third-u-s-colombia-counternarcotics-working-group-cnwg-joint-statement/>

41 <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/07/plan-matriz-web.pdf>

más allá de la esfera militar tradicional para incluir problemas que tienen un impacto directo en la vida de las personas, como son la violencia de pandillas, el crimen cibernético, el tráfico ilegal de drogas, de armas de fuego, o de seres humanos, terrorismo en sus diferentes formas –extorsivo y reivindicativo político–.

Al mismo tiempo, reconoce en la posguerra fría un mundo multipolar:

“al haberse zanjado la mayor parte de conflictos limítrofes entre Estados, las amenazas han mutado y toman formas asimétricas como el narcotráfico, la delincuencia transnacional organizada o el terrorismo”. Este último se señala como “la amenaza a la que se orientan los esfuerzos de todos los países, que buscan erradicar su esfera negativa de influencia, la que se genera principalmente desde los países del Medio Oriente como Siria, Irak o Afganistán” (OEA, 2019: 84).

En marzo de 2023, luego del reconocimiento gubernamental de un crecimiento de la violencia, se completó dicho plan con la Estrategia nacional de seguridad ciudadana y prevención del delito, diseñada por la Subsecretaría de Estudios y Política del Ministerio del Interior, tras las reiteradas convocatorias a mesas de trabajo de planificación participativa a los miembros de las organizaciones de la sociedad civil. El documento también contó con la colaboración de la Policía Nacional de Ecuador. Ahí se menciona un cambio en la estructura del Ministerio del Interior para la implementación del conjunto de programas y acciones que se proponen a cargo del Viceministerio de Seguridad Ciudadana, en tanto la Subsecretaría de Estudios y Política de la Seguridad será una unidad asesora, metodológica, de seguimiento y evaluación de los programas y proyectos con el fin de evaluar su impacto en la seguridad ciudadana y pública⁴².

Si bien el homicidio del precandidato presidencial Fernando Villavicencio en plena campaña suscitó una gran conmoción, al suspender actividades nacionales y con

presencia internacional y fue descripta como una “crisis de seguridad”, lo ocurrido en enero de 2024 siendo ya Daniel Noboa presidente (2023-), cambió los parámetros de clasificación del problema. Noboa decretó el “estado de excepción” luego de la fuga de José Adolfo Macías Villamar, alias Fito, el líder de una de las bandas de narcotráfico conocida como los Choneros, corolario de una serie de motines carcelarios previos. Esto autorizó el ingreso de las fuerzas armadas a las cárceles, donde se encontraban secuestrados agentes penitenciarios. Lejos de frenar la violencia carcelaria, la ola de violencia se expandió dentro y fuera de las cárceles, coches incendiados, secuestro de policías, hasta la toma de un canal de televisión dos días después por parte de una banda criminal, en plena transmisión en vivo. Esas imágenes de violencias recorrieron el mundo, visibilizando aún más una situación que al alcanzar repercusión global, puso una nueva señal de alarma en América del Sur. Entonces Noboa declaró la existencia de un “conflicto armado interno” y convirtió a “22 grupos criminales en ‘objetivo militar’” (Córdova-Alarcón, 2024), desplegando personal militar y equipamiento de guerra en las calles ecuatorianas. Pero no solo se trató de un despliegue ostensivo de la fuerza: con esa última declaratoria, las Fuerzas Armadas subordinaron a la Policía Nacional y, tal vez, como señala Luis Córdova-Alarcón (2024), cerrarían el paso a los cuestionamientos sobre sus miembros “por la infiltración del crimen organizado”.

En verdad, ese proceso parece representar una institucionalización de la militarización de la seguridad que comienza en 2010, cuando, luego de una revuelta policial ocurrida ese año mientras Rafael Correa (2007-2017) era presidente, las fuerzas armadas de Ecuador fueron desplegadas para la vigilancia interna. Desde entonces realizan operaciones de seguridad fronteriza, antidrogas y patrullan las calles en algunas zonas con mayor incidencia de delitos. Esto sucede, pese a que la Constitución de 2008 declara que “la protección interna y el mantenimiento del orden público son deberes exclusivos del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional”, mientras que las fuerzas armadas son responsables de “la defensa de la soberanía y territorio del país”. El mismo expresidente Correa justificó en abril de 2022 el cambio diciendo que “un país pobre no puede permitir-

42 <https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/wp-content/uploads/2023/03/119.-Diseno-de-la-Estrategia-Nacional-de-Seguridad-Ciudadana.pdf>

se el lujo de tener fuerzas armadas solo para usarlas en una guerra convencional”⁴³.

7.2 Políticas de seguridad interestatales

El Plan antes mencionado también trata la dimensión regional. Allí se dice que, en el contexto de las amenazas asimétricas, la delincuencia organizada y principalmente el narcotráfico continúan operando en el entorno regional de los países históricamente considerados como productores de sustancias estupefacientes, ubicados en su mayoría en Latinoamérica y el Caribe. También se menciona “la amenaza del contrabando transnacional de sustancias estupefacientes” que evade los sistemas de justicia y a las fuerzas del orden de cada uno de los Estados al no presentar “un frente claramente definido”, y acarrea delitos conexos: tráfico de armas, municiones, explosivos, precursores químicos, asesinatos, secuestros o extorsiones, entre otros.

El documento señala que el concepto regional de seguridad sigue siendo uno de los objetivos que no se ha podido concretar, al no haberse logrado configurar un bloque de seguridad que permita a los Estados de la región obtener cooperación mutua y enfrentar colectivamente las amenazas asimétricas. Menciona que organismos como “la ONU o la OTAN no han cumplido el rol con el cual fueron conceptualizados y creados”.

Sin esa articulación regional, la dinámica de la concepción de seguridad y defensa se rige por los acuerdos internacionales de cooperación basados en su relación con los Estados Unidos, más allá de la coyuntura política. En este contexto, destacan que el proyecto más concreto para establecer un bloque regional estuvo liderado por Brasil con la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). Chile y Colombia propusieron la creación de un nuevo organismo de coordinación suramericana al que se denominaría Prosur. El Plan sugiere sumarse a esa línea en caso de crearse.

En tanto, el Ministerio del Interior, a cargo de la Policía Nacional, aprobó en 2023 un convenio con Europol para el intercambio de información en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional y para contar con un oficial de enlace en La Haya. El ministro de entonces participó de la reunión de sus pares en Bruselas ante la Unión Europea en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado⁴⁴.

En agosto de 2023, a raíz del asesinato de Villavicencio y de la posterior “crisis de seguridad”, Ecuador habilitó la cooperación con tropas de Estados Unidos que se desplegaron en el territorio⁴⁵. Esta cooperación se amplió cuando en enero de 2024 Noboa declaró el “conflicto armado interno” y la Corte Constitucional aprobó el dictamen favorable para el acuerdo con el Departamento de Estado de Estados Unidos, que anunció la llegada a Quito de una delegación del más alto nivel para coordinar su implementación (Cordova-Alarcón, 2024)⁴⁶.

8. PARAGUAY

8.1 Política de seguridad intraestatal

La función seguridad es responsabilidad del Ministerio del Interior, del cual dependen dos viceministerios: el de Asuntos Políticos y el de Seguridad. Del segundo dependen la Policía Nacional de Paraguay y la dirección de Migraciones. Ha habido viceministros como un Comisario General retirado de la Policía Nacional.

El instrumento destacado en la política de seguridad de Paraguay es la Secretaría Nacional Antidrogas (Senad), dependiente de la Presidencia de la Nación. Creada por la ley 396 de 1994, entre sus funciones están ejecutar y hacer ejecutar la política del gobierno nacional en la lucha contra el narcotráfico, la prevención, recuperación y el control del lavado de dinero proveniente del tráfico

43 <https://insightcrime.org/news/analysis/ecuador-to-expand-militarys-role-in-fighting-crime/>

44 <https://www.ministeriodelinterior.gob.ec/category/noticias/>

45 <https://www.youtube.com/watch?v=qe-l-daUErQ>
<https://www.pagina12.com.ar/595287-ecuador-aprueba-la-llegada-de-militares-estadounidenses-para>

46 <https://ec.usembassy.gov/es/declaracion-de-matthew-miller-portavoz-11-de-enero-de-2024/>

ilícito de estupefacientes, la drogadicción, el control de drogas peligrosas y su prevención. A tal efecto, desde 2014 se constituyeron las Fuerzas Especiales (FFEE), integradas por militares que en el ámbito de las Fuerzas Armadas toman cursos comandos y cursos especializados en combate antidrogas⁴⁷.

Posteriormente, en 2020, por ley se creó la carrera del agente especial de la Senad, con sus jerarquías, régimen disciplinario, derechos y obligaciones, abierta a personas de 18 a 30 años con título universitario o carrera en curso, sin necesidad de haber sido miembros de las policías o de las fuerzas armadas, habilitados a portar armas y hacer uso de la fuerza⁴⁸. El perfil trazado por la ley es el de un agente de inteligencia especialmente entrenado contra el mercado ilícito de drogas. En 2022 gran parte de las operaciones destacadas por la Senad fueron realizadas por Agentes Especiales de la entidad. La ciudad de Pedro Juan Caballero, limítrofe con Brasil, donde se encuentran integrantes del Primeiro Comando da Capital (PCC), es objeto de muchas de las operaciones.

Por medio del Ministerio del Interior, Paraguay visibiliza operativos en contra del crimen organizado en los que participan sus fuerzas armadas y efectivos de las de Brasil, junto a la Senad, la Policía Nacional de Paraguay, entre otros organismos. Son operativos para combatir el tráfico y la producción de drogas ilícitas y otros delitos transnacionales. Es el caso del operativo Basalto II realizado en octubre de 2023 en la ciudad de Pedro Juan Caballero, del que se destacan la destrucción de 65 hectáreas de marihuana, la eliminación de treinta y ocho campamentos precarios, 700 kilos de semillas y 30.920 kilogramos de marihuana lista para consumo, lo que equivale en sacar de circulación un total de 225.920 kilogramos de marihuana, ocasionando una pérdida económica de 6'777.600 dólares a las organizaciones criminales⁴⁹.

En 2013 las autoridades elaboraron la Estrategia nacional de seguridad ciudadana (ENSC) 2013-2016, basada en la Política nacional de seguridad ciudadana del Minis-

terio del Interior de 2010, que, por otra parte, produjo estudios seriadados efectuados por la Dirección de Planeamiento y Control de dicha cartera de Estado. Este documento está oficialmente adoptado desde el 31 de mayo de 2013, por resolución ministerial 211, a instancias de una consultoría técnica de cooperación del Banco Interamericano de Desarrollo. Se enfoca en establecer las bases de una política de Estado en seguridad que aborde la violencia y el delito desde una perspectiva integral y multidimensional. De tal modo, establece los siguientes ejes: Información; Prevención del delito –social y situacional–; Control y sanción; Reinserción y rehabilitación; Atención a las víctimas; y Gestión institucional.

Según Gustavo Beliz, ministro del Interior de Argentina entre 1989 y 1992, cuando el área de seguridad dependía de ese Ministerio y luego se convirtió en consultor del BID, el enfoque:

reconoce la necesidad de atender el fenómeno de la violencia y el delito desde una perspectiva multidisciplinaria, procurando atender su origen multicausal y sus complejidades. Ello plantea el desafío de abordar no solo las manifestaciones, sino también las causas de la violencia y de la inseguridad de manera integral, desde diversas dimensiones –involucrando sectores como el empleo, la educación, la Policía y la justicia penal, entre otros (Beliz, 2012).

Al observar los antecedentes y la actuación de la Policía Nacional, Eduardo Amarilla (2017) concluye que esos nuevos enfoques se contradicen, ya que sostiene que el sistema policial no debe ser el actor exclusivo ni predominante de las políticas de seguridad. Amarilla señala que las medidas de seguridad habitualmente vigentes en Paraguay se inscriben en la respuesta reactiva de las autoridades policiales, en acciones que:

responden al enfoque clásico de la posguerra mundial, en la Doctrina de la Seguridad Nacional y otros relacionados con la llamada Guerra Fría, [...] en la cual la amenaza interna era una amenaza de carácter político; la seguridad era una responsabilidad fundamental, integral y exclusiva del Estado, que representa el monopolio del uso de la fuerza; mientras los ciudadanos son actores pasivos que no intervienen más que como beneficiarios (en Peris y Amarilla, 2017: 61-62).

47 <https://www.senad.gov.py/index.php>

48 <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9497/ley-n-6677-del-agente-especial-de-la-secretaria-nacional-antidrogas-senad>

49 <https://www.mdi.gov.py/category/noticias-de-portada/>

Esa visión quedó ratificada cuando en septiembre de 2020 se realizó el Operativo de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) que reunió a fuerzas militares y policiales que “se enfrentaron”, a más de 300 kilómetros al norte de Asunción, con integrantes del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), un grupo armado pequeño al que se le atribuyen secuestros y ataques en la última década. El operativo se convirtió en un escándalo internacional debido al asesinato durante el mismo de dos niñas menores de edad de nacionalidad argentina. Tanto la cancillería argentina como la ONU expresaron su repudio y pidieron el esclarecimiento inmediato del hecho. Un año después, ambas cancillerías acordaron conformar una comisión para el esclarecimiento del crimen de las niñas Villalba⁵⁰.

Sin embargo, ese enfoque se matiza con aquel propuesto por el BID, pues en 2023 el Ministerio del Interior de Paraguay seguía dando impulso, con base en la Estrategia nacional de seguridad ciudadana, al fortalecimiento de la seguridad local con la creación de Consejos de Seguridad Ciudadana con énfasis en una “visión holística y multidisciplinaria”⁵¹.

8.2 Política de seguridad interestatal

Los principales cooperantes en seguridad de Paraguay son Estados Unidos y Brasil, mediante ejercicios combinados entre fuerzas armadas que intervienen en seguridad interior, seguidos de Argentina, sin la participación de sus fuerzas armadas. El Centro Tripartido de la Triple Frontera, mencionado arriba, es un sitio permanente de colaboración donde presta servicio personal de inteligencia y policial de los tres países. La cooperación se desarrolla en operativos conjuntos o instancias de capacitación, además de la modalidad más común, la de las agregadurías de seguridad con las que cuentan las embajadas de los países de la región en Paraguay.

9. PERÚ

9.1 Política de seguridad intraestatal

En 2003 se expidió la ley 27933 que creó el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, con el fin de diseñar, elaborar y ejecutar políticas públicas de forma coordinada interinstitucional en cada uno de los niveles de gobierno, mediante el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (Conasec) y los comités regionales, provinciales y distritales respectivos.

El Ministerio del Interior de Perú está a cargo del Sistema de Seguridad Ciudadana, integrado por la Policía Nacional del Perú (PNP), la Intendencia Nacional de Bomberos del Perú (INBP), la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (Sucamec) y la Superintendencia Nacional de Migraciones (Migraciones).

El gobierno autorizó en octubre de 2021 la intervención de las fuerzas armadas en el control y mantenimiento del orden interno en el país. Esa disposición apareció el 29 de octubre de ese año en el diario oficial *El Peruano*. Se trata de la resolución suprema n.º 191-2021-IN, que en su artículo 1º dispone:

(a) autorizar la intervención de las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional del Perú, con el objeto de asegurar el control y el mantenimiento del orden interno, así como para prestar apoyo en la ejecución de operaciones policiales a las Regiones Policiales de Lima y Callao, por el término de treinta (30) días calendario.

Según Elizabeth Salmón, el Perú ha recurrido a estrategias de control militar en las fronteras con Ecuador, a pesar de que el control migratorio es competencia exclusiva de la policía. La militarización de la zona ha generado enfrentamientos y ha llevado a que quienes quieran ingresar al país tengan que optar ahora por vías más peligrosas. Cabe precisar que la mayoría de estas personas son grupos en situación de vulnerabilidad⁵².

50 <https://www.ambito.com/mundo/paraguay/la-onu-exigio-que-esclarezca-el-asesinato-dos-ninas-argentinas-operativo-contra-el-epp-n5130835>

51 <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/12/28/conforman-41-consejos-de-seguridad-ciudadana-a-nivel-pais/>

52 <https://idehpucp.pucp.edu.pe/analisis1/militarizacion-y-seguridad-ciudadana-alianza-o-tension/>

9.2 Política de seguridad interestatal

El Ministerio del Interior del Perú informa actividades con presencia de expertos de Estados Unidos en relación con la trata de personas y los delitos conexos, y encuentros virtuales con funcionarios de Chile sobre el mismo problema⁵³.

10. URUGUAY

10.1 Política de seguridad intraestatal

El área de seguridad pública depende del Ministerio del Interior y comprende la prevención y represión del delito, la gestión de la privación de la libertad, la seguridad vial y la prevención y combate de fuegos y siniestros. De ese Ministerio dependen asimismo la Policía Nacional, el sistema carcelario, la Dirección de Migraciones, el Instituto de Rehabilitación, la Policía Caminera, Policía Aérea y los bomberos.

Durante 2022 en Uruguay se produjo un intenso debate a raíz del incremento en los homicidios. La convocatoria a los partidos políticos generó una serie de propuestas entre las cuales está crear un organismo dependiente de la presidencia y que reúna otras áreas del Estado con injerencia en las causas subyacentes, tales como el Ministerio de Desarrollo Social, la Secretaría Nacional de Drogas (SND) y la Administración Nacional de Educación Pública; se propuso asimismo la creación de un Ministerio de Justicia. Entre las propuestas está expandir la Policía Comunitaria Orientada a Problemas a todo el país, fortalecer la producción de datos estadísticos y poner en marcha el modelo de una ONG estadounidense llamada Cure Violence que surgió en Chicago en 2000. Ese modelo consiste en tratar la violencia como una epidemia que tiene focos en la ciudad. Primero, busca “detectar e interrumpir conflictos violentos o potencialmente violentos”; después identifica a “las personas que están más expuestas a este riesgo”, y, por último, “cambia las

reglas de comportamiento que contribuyen al aumento de la violencia”⁵⁴.

10.2 Políticas de seguridad interestatal

En agosto de 2023 la Embajada de Estados Unidos en Uruguay celebró por primera vez la Semana de Cooperación en Seguridad, destacando la asociación entre ambos países y el compromiso del dictado de una serie de cursos. Los temas prioritarios fueron el crimen organizado, el narcotráfico o el lavado de dinero, la seguridad portuaria, la reforma carcelaria, la falsificación de documentos, la pesca ilegal, violaciones a la propiedad intelectual, robos de identidad y otros crímenes digitales.

11. VENEZUELA

11.1 Política de seguridad intraestatal

En Venezuela las instituciones que conforman el sistema policial son: las policías preventivas, en tres niveles político-territoriales: ciento veintitrés municipales, veintitrés estatales y una nacional; y un cuerpo especializado en la investigación de delitos, llamado Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC). El país cuenta con trescientos cincuenta y cinco municipios, pero no todos tienen un cuerpo municipal. Por otra parte, existe la Guardia Nacional Bolivariana (GNB), que depende de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB). La ley les permite cumplir, excepcionalmente, labores de apoyo en materia de seguridad ciudadana. Si bien no forma parte del modelo policial de carácter civil establecido en el bloque normativo nacional, y aun con la creación de la Policía Nacional Bolivariana (PNB) en 2009, la Guardia Nacional Bolivariana no ha dejado de ejercer *de facto* estas labores, lo cual ha llevado a algunos autores a señalarlo como una muestra de las tensiones y contradicciones en esta área (Ávila et al., 2019)⁵⁵.

53 <https://www.gob.pe/institucion/mininter/noticias>

54 <https://www.elpais.com.uy/informacion/sociedad/seguridad-expertos-apoyan-las-15-medidas-propuestas-por-interior>

55 <https://accesoalajusticia.org/wp-content/uploads/2020/05/Informe-sobre-desempe%C3%B1o-sistema-policial-venezolano-2000-2018-1.pdf>

En 2006 se creó la Comisión de Reforma Policial de la cual surgieron dos leyes aprobadas en 2008, la ley orgánica del servicio de policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana y la ley del estatuto de la función policial, que establecen un sistema integrado de policía, junto a la Universidad Nacional Experimental de Seguridad, la Policía Nacional Bolivariana (PNB) y el Consejo General de Policía (CGP)⁵⁶. No obstante, informes elaborados por organizaciones no gubernamentales denuncian que esas reformas no se aplicaron, y, por el contrario, progresivamente y en reacción a dicha reforma se dio un proceso de recrudescimiento del poder letal policial y ampliación de las facultades de los militares en seguridad interior.

Se destaca en esta tendencia una resolución firmada en 2015 por el ministro del Poder Popular para la Defensa y comandante estratégico operacional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, general en jefe, Vladimir Padrino López, que autoriza a los distintos componentes de la Fuerza Armada a ejercer directamente el control de las manifestaciones, con el uso de armas de fuego cuándo lo considere necesario (Ávila et al., 2019).

Actualmente, el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores, Justicia y Paz está a cargo de la seguridad ciudadana en Venezuela. Cuenta con cuatro viceministerios de los cuales uno, el del Sistema Integrado de Policía, tiene a cargo la Policía Nacional Bolivariana y otro, el de Prevención y Seguridad Ciudadana, la prevención del delito.

La Organización de las Naciones Unidas ha presentado denuncias sobre las consecuencias de los operativos llevados adelante en barriadas contra bandas criminales por parte de la Policía Nacional Bolivariana entre 2015 y 2019, entre otras. No obstante, su último informe sobre la situación de derechos humanos, cuya misión estuvo a cargo de Michelle Bachelet en julio de 2021, subraya avances en la disminución de la letalidad policial, la decisión de liberar detenidos por cuestiones políticas, la disminución de los homicidios y el juzgamiento de efec-

tivos de las fuerzas policiales autores de graves hechos de violencia institucional⁵⁷.

Sin embargo, el proceso de intervención de las instituciones militares en seguridad continúa. Así, por ejemplo, la reunión del 9 de octubre de 2023 del Consejo Interministerial de Seguridad que tuvo por objetivo evaluar las políticas estratégicas para la prevención del delito, se realizó en la Comandancia General de la Guardia Nacional Bolivariana en el Paraíso, Caracas. En esa ocasión se condecoró a un grupo especial de la Guardia, Comando Anti Extorsión y Secuestro, que participó del operativo por medio del cual a octubre de 2023 se habían recapturado ciento veintiocho presos fugados de la cárcel de Aragua⁵⁸.

11.2 Política interestatal

El gobierno informa solo un acuerdo, de febrero de 2022, de cooperación militar con Rusia, sin especificaciones acerca de su incidencia en el ámbito de la seguridad, considerando que la Guardia Nacional Bolivariana es parte del mecanismo nacional⁵⁹. La información disponible sobre la cooperación en defensa y seguridad de Venezuela con ese país no proviene de sitios oficiales sino de medios de difusión críticos al gobierno nacional.

12. MECANISMOS REGIONALES DE COOPERACIÓN INTERESTATAL EN SEGURIDAD

12.1 El papel de la DEA

En América del Sur la DEA organiza su presencia en dos divisiones: la de la Región Andina y la Región del Cono Sur. En la primera, la oficina regional se encuentra en Colombia, y opera también en Ecuador, donde cuenta

56 <https://accesoalajusticia.org/wp-content/uploads/2020/05/Informe-sobre-desempe%C3%B1o-sistema-policial-venezolano-2000-2018-1.pdf>

57 <https://www.ohchr.org/es/2021/07/report-situation-human-rights-bolivarian-republic-venezuela>

58 <https://www.eluniversal.com/venezuela/165990/consejo-de-seguridad-evalua-politicas-de-prevencion-estrategica-del-delito>

59 <https://mppre.gob.ve/en/2022/02/16/venezuela-russia-strengthen-path-of-powerful-military-cooperation/>

con dos sedes, una en Quito y la otra en la frontera con Colombia. La oficina regional de la división del Cono Sur tiene sede en Perú, mientras las oficinas nacionales se encuentran, una por país, en Argentina, Chile, Paraguay, Uruguay, y tres en Brasil: São Paulo, Brasília y Rio de Janeiro.

Del debate sobre la influencia de la DEA en el campo policial antidrogas en América Latina se destaca el estudio de Carlos Pérez Ricart (2018) que muestra cómo la dinámica homogeneizadora de esa oficina creada en 1973 hizo que esas áreas específicas de las policías no fueran “autónomas para elegir entre un abanico de opciones posibles”. Para el autor, la construcción de redes personales, la conformación de organizaciones y asociaciones especializadas ha sido un mecanismo poderoso para adecuar las perspectivas locales a las de la DEA. Por consiguiente, si

“la guerra contra las drogas” se sostiene en “los aparatos de coerción de los Estados latinoamericanos es porque la DEA, [...] hizo germinar las bases de un campo policial cuya estructura formal, programa, prácticas y propósitos responden a un paradigma anclado en la prohibición y la lógica punitiva” (Pérez Ricart, 2018: 41).

12.2 Ameripol

La Comunidad de Policías de América tiene sede en Bogotá, Colombia, y está integrada por treinta y seis cuerpos de Policía o instituciones homólogas, tales como Gendarmería Nacional Argentina, con voz y voto, y treinta y dos organismos observadores, con voz y sin voto, entre los cuales se encuentran organismos estatales de otros continentes y multilaterales⁶⁰. No está integrada por los ministerios o secretarías que debieran conducir a las policías.

Creada en 2007, la presidencia es rotativa y desde 2019 está a cargo del director nacional de Gendarmería Nacional. Organiza cumbres y conferencias junto a miembros

plenos y observadores en distintos países del mundo occidental. La última conferencia se realizó en octubre de 2023 en España y fue sobre la “Consolidación de la cooperación entre Ameripol, la UE, Europol e Interpol”.

De la información obtenida se desprende que en el marco de este organismo solo se realizó un procedimiento. En agosto de 2023 Ameripol reportó una operación conjunta de doce países indicando detenidos, droga incautada (cocaína y marihuana), armas decomisadas, rutas de narcotráfico identificadas y estructuras desarticuladas. La noticia, además de difundirse en su sitio oficial, solo se difundió en medios oficiales colombianos desde el Ministerio de Defensa⁶¹ de ese país y no repercutió en ningún otro ámbito. A juzgar por las declaraciones, el operativo fue de la Policía Nacional de Colombia sin información alguna de cuál fue la cooperación policial interestatal o multilateral.

El PACCTO UE y América Latina cuenta con un programa denominado “Support to Ameripol”, cuyo objetivo es mejorar el nivel de cooperación internacional entre las autoridades policiales, judiciales y fiscales de los países socios en la lucha contra el crimen organizado. Cubre los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

12.3 Mercosur y seguridad

El Mercosur cuenta con un espacio de reunión para altas autoridades en seguridad; sin embargo, el asunto no se encuentra entre sus temas consignados en el sitio web institucional, ni en el policial. Los artículos que revisan la integración regional en el marco del Mercosur promedian los diez/doce años, no son actuales, recogen análisis de la década de expansión del mecanismo, coincidente con la primera del siglo veintiuno. Durante la presidencia

⁶⁰ http://www.ameripol.org/portalAmeripol/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=20162&folderNode=20127

⁶¹ https://twitter.com/mindefensastatu/1691485587054706688?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Cterm%5E1691485587054706688%7Ctwgr%5E211d35479e2adb51eea59c153d200894ab72b874%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Faccionrevistadigital.com%2F97-204-kg-de-cocaina-incautados-en-operacion-internacional-liderada-por-colombia%2F

pro tempore de Argentina y la de Brasil, primero y segundo semestres de 2023, respectivamente, se desarrollaron reuniones, pero no se suscribieron nuevos acuerdos.

Una de las decisiones más importantes suscriptas por los países miembros, que incluyó también a Chile y a Bolivia, fue la decisión 36/04 que establece el Sistema de intercambio de información de seguridad del Mercosur (Sis-me): la información es sobre personas, bienes y operaciones policiales⁶². La última decisión se tomó en 2021, con la aprobación del “Acuerdo de cooperación policial aplicable a los espacios fronterizos entre los Estados partes del Mercosur”, por medio del cual se comprometió a prestarse asistencia mutua y cooperación policial en las zonas fronterizas (contiguas entre dos o más Estados) para prevenir y/o investigar hechos delictivos, de acuerdo con las legislaciones de los países miembros.

12.4 Comando Tripartito de la Triple Frontera

En la Triple Frontera actúa desde 1996 un Comando Tripartito –integrado por las fuerzas policiales y de seguridad e inteligencia de Argentina, Brasil y Paraguay destacadas en dicha zona–, que cumple un rol importante en lo concerniente a las acciones desarrolladas en la lucha contra el tráfico de armas y municiones, contrabando –en todas sus expresiones–, tráfico de drogas, secuestro de personas, lavado de dinero, tráfico ilegal y trata de personas, y en el monitoreo permanente de datos sobre las actividades del terrorismo internacional y delitos conexos. Este Comando se creó para prevenir y combatir posibles ataques terroristas.

12.5 Programa Eurofront

Mediante su Componente 2, el Programa Eurofront acompaña a siete países de América del Sur (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú) en el fortalecimiento de sus mecanismos de coordinación binacional y regional, la capacitación de sus funcionarios, el desarrollo de sus sistemas de información, entre otras acciones concretas para la implementación de solucio-

nes duraderas contra la trata de personas y contribuir a la seguridad, el respeto y la protección de los derechos humanos de las personas migrantes.

En el marco de este trabajo, el Programa Eurofront implementado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) apoya la creación y el funcionamiento de mecanismos de cooperación regional como la Plataforma Regional contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes integrada por diez países de América del Sur: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. La agenda de trabajo incluye también el intercambio sobre los mecanismos y sistemas de registro de información para el combate de la trata de personas.

Guillermina Benito, a cargo del área de Detección Temprana de Trata y Tráfico de Personas de la Dirección Nacional de Migraciones de la Argentina sostuvo que:

En la zona de la Triple Frontera, es fundamental estar a la altura de las circunstancias en el momento indicado, actuando de manera conjunta con Paraguay y Brasil, entendiendo que el combate a esta problemática será mucho más eficiente si es abordada en conjunto. Por eso celebramos que este encuentro haya permitido fortalecer la coordinación con estos dos países que son fundamentales para la Argentina⁶³.

12.6 Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en materia de Política de Drogas

Este Programa (COPOLAD 2021-2025) se desarrolla en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, con base en la estrategia de lucha contra la droga de la Unión Europea cuyos objetivos son la protección de la salud humana, la estabilidad social y la seguridad. Se enfoca en actividades para la reducción de la oferta de drogas mediante la lucha contra grupos de delincuencia organizada y en la reducción de la demanda.

62 <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec3604s.asp>

63 <https://programaeurofront.eu/0/novedad/se-realizo-en-foz-de-iguazu-la-primera-reunion-tripartita-argentina-brasil-y-paraguay-contrala-trata-de-personas-y-el-trafico-i>

La tercera edición del Programa está liderada por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), en consorcio con la Organización Internacional Ítalo-latinoamericana (IILA), y en coordinación con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (EMCDDA). Partiendo de los avances alcanzados en las etapas anteriores, Copolad III promueve la cooperación técnica, así como el diálogo político entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea⁶⁴.

12.7 Redes personales de cooperación internacional

La cooperación policial se desarrolla con mucha frecuencia a partir del conocimiento personal que se traza entre oficiales que se mueven desde su país a otro como agregados de seguridad en las embajadas o en cursos y capacitaciones. Estos suelen ser los canales destacados cuando se trata de movilizar información, cooperación u otros recursos frente a ciertas operaciones donde el delito es transnacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Astorga, J. L. 2016. *El siglo de las drogas: del porfiriato al nuevo milenio*. Penguin Random House. México.
- Ávila, K. et al. 2019. *Visión panorámica del sistema policial en Venezuela, 2000-2018*. Observatorio Venezolano de la Justicia. Caracas.
- Beliz, G. 2012. *Gobernar la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe*. BID. Washington.
- Córdova-Alarcón, L. 2024. "¿Cómo Ecuador descendió al infierno homicida?". *Nueva Sociedad*. Enero. <https://www.nuso.org/articulo/como-ecuador-descendio-al-infierno-homicida/>
- Fernández, S. 2023. "Reflexiones sobre la descentralización policial: el caso de las policías locales en la provincia de Buenos Aires". *Documentos ILSED*. <https://www.ilsed.org/reflexiones-sobre-la-descentralizacion-policial-el-caso-de-las-policias-locales-en-la-provincia-de-buenos-aires/>
- Frederic, S. 2020. *La Gendarmería desde adentro: de centinelas de la patria al trabajo en barrios, cuáles son sus verdaderas funciones en el siglo XXI*. Siglo XXI. Buenos Aires.
- Pérez Ricart, C. 2018. "El papel de la DEA en la emergencia del campo policial antidrogas en América Latina". *Foro Internacional*. 231 (LVIII: 1), 5-48. <https://www.scielo.org.mx/pdf/fi/v58n1/0185-013X-fi-58-01-5.pdf>
- Peris, C. y J. M. Amarilla (eds.). 2017. *Seguridad pública-ciudadana en Paraguay. Enfoques, saberes, debates y prácticas*. Editorial Arandurá. Asunción.
- Zavala, O. 2018. *Los cárteles no existen. Narcotráfico y cultura en México*. Malpaso. Barcelona.

64 <https://copolad.eu/es/>

TERCERA PARTE. CONCLUSIONES

Mariano Aguirre / Sabina Frederic

En la actualidad, la seguridad en América del Sur está definida especialmente por cuestiones internas antes que por riesgos para la soberanía de los Estados. El régimen de cooperación y generación de medidas de confianza entre estos funciona eficazmente, al igual que prácticas diplomáticas y el respeto al derecho internacional para prevenir que no se llegue a confrontaciones militares.

Las tensiones entre Colombia y Nicaragua; Bolivia, Chile y Perú; El Salvador, Honduras y Nicaragua en el golfo de Fonseca; Belice y Guatemala; o recientemente entre Guyana y Venezuela, se encuentran en curso de dictámenes o los han tenido por parte de la Corte Internacional de Justicia, indicando la voluntad de evitar enfrentamientos armados. Igualmente, la disputa entre Argentina y el Reino Unido por las Islas Malvinas (Falkland para Londres) sigue su curso por cauces legales luego de la guerra librada en 1982.

En el plano interno de los Estados de la región se manifiestan las denominadas amenazas no militares a la seguridad, aunque algunos políticos propongan que la respuesta sea llevada a cabo por las fuerzas armadas. El crimen local (especialmente urbano) y el organizado transnacional son considerados amenazas a las que se debe responder con el uso de la fuerza, tendiendo a dejar de lado análisis y diagnósticos sobre las raíces de la incorporación de ciudadanos especialmente jóvenes a esas actividades delictivas y perspectivas preventivas y de respuesta desde la salud pública.

Esta forma de enfrentar el problema del crimen vinculado al tráfico, comercialización y uso de drogas se vincula con el paradigma de la guerra contra las drogas, que ha sido hegemónico en la región latinoamericana desde hace medio siglo. La militarización de la lucha contra las drogas ha hecho que las fuerzas de seguri-

dad de la región profundizaran su dependencia de los Estados Unidos por medio de los programas de ayuda y entrenamiento con el fin de destruir infraestructuras de producción, erradicar cultivos y descabezar a jefes de las organizaciones criminales, medidas todas con efectos negativos y contrarios al fin que se persigue.

Pese a algunas mejoras introducidas por la administración de Joe Biden en su estrategia contra las drogas, el paradigma dominante sigue siendo el mismo. Si en 2024 triunfa Donald Trump u otro candidato Republicano, es previsible que estas políticas se fortalezcan.

Se estaría, por lo tanto, en un escenario en el que la doctrina de seguridad nacional de la Guerra Fría habría quedado superada por la *securitización* propiciada fundamentalmente por la hegemonía de doctrina de la guerra/lucha/combate contra las drogas, que continúa siendo la vía de entrada de Estados Unidos a la región por medio de distintas modalidades, como lo explica gráficamente la jefa del Comando Sur (ver cita arriba).

Por otra parte, políticos de corte autoritario que lleguen al poder en algunos países de la región podrían implementar el paradigma de la guerra contra el crimen con mayor rigor, anulando medidas legales que limitan el uso de las fuerzas armadas para cuestiones interiores y disminuyendo su rendición de cuentas. Esto podría suponer el aumento de las violaciones de derechos humanos. Asimismo, si hay un ascenso de la protesta social (como el que ha habido en los países de la zona andina en los últimos años), las fuerzas de seguridad podrían ser utilizadas represivamente.

En el terreno de las denominadas “amenazas” no militares, algunos gobiernos han comenzado a utilizar a las fuerzas de seguridad (policía, gendarmería o ejércitos)

para contener en fronteras, desplazar o mantener en prisión no formal a grupos de inmigrantes. Las acciones de los ejércitos de Colombia, México, Perú y Chile para contener a la inmigración en años recientes son peligrosos antecedentes⁶⁵. Asimismo, siguiendo la tradición de asociar el territorio con la seguridad garantizada por las fuerzas armadas, es previsible que futuras estrategias de seguridad nacional de la región incorporen la crisis climática como una cuestión militar, con la participación de Estados Unidos. En agosto de 2023 comandantes de las Fuerzas Armadas de Sudamérica, junto a la comandante del Comando Sur de Estados Unidos, abordaron en Cartagena los desafíos del cambio climático y acordaron una hoja de ruta para “hacer frente a las amenazas transnacionales”⁶⁶.

En otro campo que tiene reminiscencias de la Guerra Fría, Estados Unidos plantea que América Latina es un terreno de confrontación con China y Rusia por recursos minerales, alimentarios y otros, además de mercados e influencia política⁶⁷. Pese a ello, las élites y gobiernos de la región evolucionan hacia el establecimiento de relaciones pragmáticas en alianzas múltiples y flexibles en el marco de un sistema internacional multipolar⁶⁸.

Un escenario que deben verificar futuras investigaciones es si los países de América del Sur mantendrán su vínculo principal en el terreno de la seguridad con Estados Unidos pero, al mismo tiempo, estableciendo relaciones económicas y comerciales con China e inclusive Rusia, como hacen actualmente otros países del Sur, sin que Estados Unidos lo pueda evitar.

Del análisis realizado en este informe de una serie de países de América del Sur emerge que las políticas de seguridad interior vigentes muestran convergencias sustantivas resultado de la identificación de problemas y riesgos percibidos de manera muy similar, y de herramientas semejantes para enfrentarlos. En todos ellos se identifica al narcotráfico o al crimen organizado como las amenazas principales, seguidas por la trata de personas y los delitos ambientales, entre otros. En la mayoría de los países la violencia letal es asociada en el discurso a las distintas formas que asumen las organizaciones criminales en la región. Descripciones, datos e imágenes de la violencia en países como Brasil, Colombia o inclusive México se conectan con el crecimiento de la violencia para explicar la que ocurre en países del Cono Sur.

Debido a la identificación generalizada de la criminalidad con el delito de tráfico de drogas ilegalizadas, el paradigma dominante –hegemónico– en la región es, con muy ligeras variaciones, el de la guerra contra las drogas. Ya es casi imposible encontrar líderes políticos que expliquen la organización del delito por la transformación de los Estados y el crecimiento de la inequidad. Aun cuando algunas gestiones de gobierno utilicen otras categorías para nombrar el abordaje del delito de tráfico ilegal de drogas, desde hace más de tres décadas es el que gobierna la seguridad interior en la región.

Este paradigma resurge con una fuerza inusitada con el fin de la Guerra Fría a fines de la década de 1980 y con la adopción del Consenso de Washington y se convierte en la vía de entrada para distintos organismos multilaterales y bilaterales en América Latina, bajo dominio de Estados Unidos, al tiempo que creció el mercado de drogas ilegalizadas (Astorga, 2016; Zavala, 2018). Pero la intromisión de Estados Unidos en América del Sur está muy lejos de ser uniforme y ha variado en función de aspectos geopolíticos y esquemas de autonomía relati-

65 *Los Angeles Times*. “El Ejército mexicano tiene como objetivo “detener toda la migración””. 27 de agosto, 2021. <https://www.latimes.com/espanol/eeuu/articulo/2021-08-27/el-ejercito-mexicano-tiene-como-objetivo-detener-toda-la-migracion>; Lina Arroyave. “Militarización de fronteras en América Latina, otra barrera para los migrantes”. *Dejusticia*, 11 de agosto, 2021. <https://www.dejusticia.org/column/militarizacion-de-fronteras-en-america-latina-otra-barrera-para-los-migrantes/>

66 Evan Ellis. “El cambio climático como tema de seguridad regional”. *Diálogo Américas*, 7 de diciembre, 2022. <https://dialogo-americas.com/es/articles/el-cambio-climatico-como-tema-de-seguridad-regional/>; “Comandantes de FFAA de Sudamérica abordan amenazas transnacionales y cambio climático”. *Infobae*, 24 de agosto, 2023. <https://www.infobae.com/america/agencias/2023/08/24/comandantes-de-ffaa-de-sudamerica-abordan-amenazas-transnacionales-y-cambio-climatico/>

67 Irina A. Chindea et al. 2023. *Great-Power Competition and Conflict in Latin America*. RAND Corporation. Santa Monica.

68 Amitav Acharya et al. 2023. “Multipolar or multiplex? Interaction capacity, global cooperation and world order”. *International Affairs*. 99 (6). Noviembre, pp. 2339-2365. <https://doi.org/10.1093/ia/iad242>

vos de cada país. Así, hay países como Bolivia que echó a la DEA en 2008 e impulsa su propio paradigma y otros que solicitan ayuda de militares estadounidenses para contener crisis de seguridad como ocurrió en Ecuador en 2023. Pese a todo, la lucha o la guerra contra las drogas avanzó en todos y es casi hegemónica.

En el medio hay gobiernos más intolerantes al consumo y al eslabón más débil de la cadena de comercialización de drogas ilegalizadas, y otros más tolerantes. Aunque las leyes se hayan flexibilizado como ocurre, por ejemplo, con la marihuana, que cuenta con regímenes más permisivos, o haya fallos de la Corte Suprema de Justicia que dictaminen en contra, el margen de discrecionalidad sigue siendo amplio porque las leyes no se cambian. En la región no ha sido necesario sostener políticas intolerantes apelando a las fuerzas armadas, porque las fuerzas de seguridad pueden hacerlo.

La agenda contra el narcotráfico produce un asedio permanente a la población más vulnerada: en nombre de la guerra contra el narcotráfico y sus derivaciones se producen mecanismos de control poblacional, con incremento de detenidos y detenidas, y de causas judiciales, un porcentaje alto de las cuales, al menos en Argentina, son por tenencia para consumo.

Aquellos países que introdujeron a sus fuerzas armadas en el “combate al narcotráfico” o el “crimen organizado” como Colombia, Paraguay, Brasil, Ecuador o Venezuela, lo hicieron bajo marcos legales distintos y respondiendo a escenarios específicos de amenazas, violencias y delitos. En el caso de Argentina, la expansión entre 2004 y 2014 de su Gendarmería, una fuerza intermedia con disciplina militar, fue el recurso para evitar el uso de las Fuerzas Armadas (Frederic, 2020). De aquellos países, solo Colombia tiene un mecanismo permanente y es el único de América del Sur cuya Policía Nacional depende del Ministerio de Defensa. Este paradigma de guerra contra las drogas produjo en la región una fuerte violencia letal y la intervención de las Fuerzas Armadas fue en parte su causa.

Sin embargo, es curioso advertir que pese a la expansión de la categoría crimen organizado y a su caracterización como uno de carácter transnacional, y al diagnóstico de

la incidencia de ciertas organizaciones nacidas en un país y expandidas a otros, o de redes que organizan la producción y comercialización de mercancías ilegales o personas, no haya en la región un mecanismo institucionalizado de cooperación en seguridad interestatal. Por fuera de la Interpol y de la DEA los países no cuentan con regímenes o protocolos de ese orden. Sí cooperan ante investigaciones puntuales, momento en el que actualizan redes personales. Las policías carecen de mecanismos tales como ejercicios conjuntos, programas de patrullaje o capacitaciones permanentes interestatales. La excepción a esta vacancia es el Comando de la Triple Frontera.

Por otra parte, instalada la inseguridad progresivamente como problema de agenda pública en las últimas tres décadas, la respuesta a la demanda urgente de la “opinión pública” forjada por el espacio político mediático y la experiencia cotidiana de los sectores populares, ha sido una apuesta creciente al desarrollo de la seguridad preventiva situacional y local. Así, han proliferado policías locales, guardias municipales, policías barriales entre otros formatos de policías de proximidad, tanto como amplia inversión en tecnologías de video vigilancia y centros de monitoreo municipal. Esta corriente, que cuenta con impulsores nacionales (Fernández, 2023), fue apropiada y apoyada por entidades de financiamiento como el BID o el PNUD, cuyos programas cuentan con una perspectiva de la prevención del delito que se presenta como integral y situacional, y que ya se aplicó en varios países de la región. En todos los casos, las propuestas de los países siempre deben abreviar en las líneas de dichos organismos y en sus formatos y experiencias.

Con las reformas policiales ocurre algo similar. Aunque en la actualidad solo Colombia y Chile ante sus cambios de gobierno se han referido a estas, retoman programas del PNUD o el BID en los que la formación es el eje central, así como el énfasis en la promoción de la perspectiva de los derechos humanos. Por supuesto que luego cada Estado agrega su impronta, con la que suele profundizar o ampliar el campo de acciones, más allá de lo que financian esos organismos.

De los países de la región, Brasil y Colombia han avanzado en la producción de herramientas para la coopera-

ción regional en delitos ambientales, fundamentalmente en la Amazonia. Los conflictos migratorios también han sido fuente de acciones puntuales, y la Unión Europea ha buscado posicionarse en la región por medio de su programa Eurofront. En este caso, el tráfico ilegal de personas o la trata se ha convertido en el objeto.

Finalmente, resulta significativo que el contrabando no sea mencionado como un problema de seguridad interestatal en la región, considerado el volumen inmenso de trabajo que exige a las fuerzas de seguridad y otros organismos de control como la Aduana.

ACERCA DEL AUTOR Y LA AUTORA

Mariano Aguirre. Asesor de la Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente de la FES y Associate Fellow de Chatham House (Londres). Ha sido director del Norwegian Centre for Conflict Resolution (NOREF) y asesor de la Oficina del Coordinador Residente de la ONU en Colombia (2017-2019). Autor de *Guerra Fría 2.0. Claves para entender la nueva política internacional*. Icaria, Barcelona, 2023.

Sabina Frederic. Doctora en antropología social, profesora e investigadora UNQ Conicet, presidenta del Instituto En Foco de Políticas sobre Delito, Seguridad y Violencia. Entre 2019 y 2021 fue ministra de Seguridad de la Nación (Argentina). Es autora de *La Gendarmería desde adentro: de centinelas de la patria al trabajo en barrios, cuáles son sus verdaderas funciones en el siglo XXI*. Siglo XXI, Buenos Aires, 2020.

PIE DE IMPRENTA

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia

Responsable

Oliver Dalichau

Representante de la FES Colombia

Catalina Niño

Coordinadora de proyectos

catalina.nino@fes.de

Bogotá, febrero de 2024

SOBRE ESTE PROYECTO

Este documento es un producto del proyecto de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente, formada por expertos y expertas internacionales provenientes de los ámbitos de la política, la academia, la diplomacia, el sector de seguridad y organizaciones de la sociedad civil. La Red se creó como un

espacio permanente de discusión sobre los desafíos a la paz y la seguridad que enfrenta América Latina y sus impactos sobre la democracia en la región.

Para más información, consulte

<https://colombia.fes.de/fes-seguridad>

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

TENDENCIAS DE LA SEGURIDAD EN AMÉRICA DEL SUR



La historia de la seguridad en América del Sur ha ido a la par de los diferentes periodos de la construcción del Estado y el papel de las fuerzas armadas en proveer seguridad especialmente a determinados sectores de la sociedad y enfrentar riesgos para la soberanía nacional.

La influencia de Estados Unidos ha sido decisiva en las estrategias y acciones de seguridad de esta región. Primero, la estrategia de seguridad nacional para combatir la insurgencia y la protesta social inscrita en la Guerra Fría. Segundo, la “guerra contra las drogas” impulsada por Washington ha sido el paradigma dominante.

La actual seguridad en América del Sur está marcada, por una parte, por el paradigma de la guerra contra las drogas vinculado con las tendencias a políticas punitivas y de “mano dura” contra el crimen. Por otra, una importante red de acuerdos y cooperación entre los Estados de la región.



Las políticas vigentes de seguridad interior muestran convergencias sustantivas resultado de la identificación de problemas y riesgos percibidos de manera similar, y de herramientas semejantes para enfrentarlos. En todos se identifica al narcotráfico y/o el crimen organizado como las amenazas principales seguidas por la trata de personas y los delitos ambientales, entre otros. En la mayoría de los países la violencia letal es asociada con las organizaciones criminales en la región.

Desafíos importantes para la seguridad en el futuro inmediato son el uso de los ejércitos para luchar contra el crimen, el uso de las fuerzas armadas y policiales para control, mantener a inmigrantes en centros de detención y desplazarlos hacia países vecinos, la *securitización* de la lucha contra el cambio climático, y que la región quede situada entre Estados Unidos, China y Rusia en la pugna por acceder a recursos y mercados, como ocurrió durante la Guerra Fría.

