

# EL PRISMA DE LAS SEGURIDADES EN AMÉRICA LATINA

## ESCENARIOS REGIONALES Y LOCALES

**Alejo Vargas Velásquez**  
[coordinador]

Pablo Emilio Angarita Cañas | José Alfredo Zavaleta Betancourt | Melissa Salgado  
Roberto González | Osvaldo Guillermo Cuassolo | Martín Ángel Aniceto  
Salvador Maldonado Aranda | Carlos Medina Gallego | Nathalie  
Pabón Ayala | Viviana García Pinzón | Saúl Mauricio Rodríguez Hernández |  
Beatriz Irene Wehle | Bertha García Gallegos | Loreto Correa Vera

**EL PRISMA DE LAS SEGURIDADES  
EN AMÉRICA LATINA**

El prisma de las seguridades en América Latina : escenarios regionales y locales / Pablo Angarita Cañas ... [et.al.] ; coordinado por Alejo Vargas Velásquez. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2012.

320 p. ; 23x16 cm. - (CLACSO-Grupos de Trabajo)

ISBN 978-987-1543-89-2

1. Sociología. I. Angarita Cañas, Pablo II. Vargas Velásquez, Alejo, coord.  
CDD 301

Otros descriptores asignados por la Biblioteca virtual de CLACSO:  
Seguridad / Violencia / Inseguridad / Estado / Fuerzas Armadas /  
Delitos / Derechos Humanos / Política de seguridad / Hidrocarburos /  
América Latina

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO

# EL PRISMA DE LAS SEGURIDADES EN AMÉRICA LATINA

Escenarios regionales y locales

**Alejo Vargas Velásquez**  
(Coordinador)

**Pablo Emilio Angarita Cañas**  
**José Alfredo Zavaleta Betancourt**  
**Melissa Salgado**  
**Roberto González**  
**Oswaldo Guillermo Cuassolo**  
**Martín Ángel Aniceto**  
**Salvador Maldonado Aranda**  
**Carlos Medina Gallego**  
**Nathalie Pabón Ayala**  
**Viviana García Pinzón**  
**Saúl Mauricio Rodríguez Hernández**  
**Beatriz Irene Wehle**  
**Bertha García Gallegos**  
**Loreto Correa Vera**



CLACSO

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales



CLACSO

Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

**Editor Responsable** Emir Sader - Secretario Ejecutivo

**Coordinador Académico** Pablo Gentili - Secretario Ejecutivo Adjunto

**Colección Grupos de Trabajo**

**Director de la Colección** Marcelo Langieri - Coordinador del Programa Grupos de Trabajo

**Asistentes del Programa** Rodolfo Gómez, Pablo Vommaro y María Chaves

**Área de Producción Editorial y Contenidos Web de CLACSO**

**Responsable editorial** Lucas Sablich

**Director de Arte** Marcelo Giardino

**Producción** Fluxus Estudio

**Arte de tapa** Ignacio Solveyra

**Primera edición**

*El prisma de las seguridades en América Latina. Escenarios regionales y locales*  
(Buenos Aires: CLACSO, marzo de 2012)

ISBN 978-987-1543-89-2

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11.723.

**CLACSO**

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Estados Unidos 1168 | C1101AAX Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Tel. [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacsoinst@clacso.edu.ar> | <www.clacso.org>

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO [www.biblioteca.clacso.edu.ar](http://www.biblioteca.clacso.edu.ar)

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

# ÍNDICE

<b>Introducción</b>		9
---------------------	--	---

## SEGURIDAD INTERNA

<b>Pablo Emilio Angarita Cañas</b> La seguridad democrática: punta del iceberg del régimen político y económico colombiano		15
<b>José Alfredo Zavaleta Betancourt</b> La seguridad pública en Veracruz, 2004-2009		51
<b>Melissa Salgado</b> Factores clave para entender la violencia en El Salvador		81
<b>Roberto González (coord.) Osvaldo Guillermo Cuassolo y Martín Ángel Aniceto</b> La institucionalidad emergente en la gestión jurisdiccional de la seguridad en Argentina: una aproximación a un estudio comparativo		95
<b>Salvador Maldonado Aranda</b> Transición política, seguridad y violencia en México. Radiografía de la lucha antidrogas en Michoacán		115

<b>Carlos Medina Gallego</b> Mafia y narcotráfico en Colombia. Elementos para un estudio comparado	139
---	-----

#### SEGURIDAD REGIONAL E INTERNACIONAL

<b>Alejo Vargas Velásquez</b> La seguridad regional y la utilización de bases colombianas por los Estados Unidos	173
---	-----

<b>Nathalie Pabón Ayala</b> Inseguridad y perspectivas de cooperación en la región amazónica	193
---	-----

<b>Viviana García Pinzón</b> Violencia y tráfico de armas pequeñas y ligeras en el Cono Sur	217
--	-----

<b>Saúl Mauricio Rodríguez Hernández</b> Derecho Internacional, desnacionalización de la tropa y Derechos Humanos en Colombia	237
--	-----

#### ACTORES, INSTITUCIONES Y PROCESOS

<b>Beatriz Irene Wehle</b> Organizaciones militares y organizaciones productivas en perspectiva histórica	259
--	-----

<b>Bertha García Gallegos</b> Retos al Estado: situaciones de seguridad complejas y poblaciones vulnerables	273
--	-----

<b>Loreto Correa Vera</b> De la violencia social a la imposición estatal: el caso boliviano de los hidrocarburos	295
---	-----

# INTRODUCCIÓN

EL GRUPO DE TRABAJO “SEGURIDAD EN DEMOCRACIA. Un reto a la violencia en América Latina” presenta, como resultado de su trabajo colectivo, este segundo libro que recoge los análisis de sus investigadoras e investigadores, y que muestra el compromiso colectivo que animó sus reflexiones y debates.

El año anterior se publicó el primer libro que recogía las investigaciones de 18 investigadoras e investigadores sobre temas de Seguridad pública, Seguridad Internacional y Actores e instituciones de la seguridad, que sin duda fue un precedente de un campo de reflexión poco abordado en nuestros análisis en CLACSO y cada vez de la mayor importancia para personas, grupos sociales y sociedades.

La II reunión del Grupo de Trabajo (GT) se realizó en Chile en 2010, acogidos de manera fraternal y cálida por los colegas de la Universidad Santiago de Chile (USACH); en esta reunión no sólo se hizo un productivo intercambio y debate acerca de los avances de investigación, sino que adicionalmente se aprovechó para definir el proceso de transición en la coordinación de nuestro Grupo de Trabajo, para un segundo período de actividades del mismo.

Adicionalmente, y como una muy buena forma de fortalecer y renovar nuestro GT para este segundo período se produjo la vinculación de un grupo de colegas con interés en reflexionar acerca de problemá-



ticas de seguridad ciudadana, de una manera comparada, lo cual sin duda, enriquecerá las reflexiones en curso.

No hay duda que cada vez se vuelven más relevantes en la región los temas de la seguridad, especialmente la Seguridad interna, especialmente con el auge del crimen organizado nacional y transnacional asociado al narcotráfico y otros tráfico ilegales. En regiones como Centroamérica, y en países como México, Brasil, Venezuela y Colombia el tema de la seguridad sigue marcando buena parte de la agenda pública nacional. Esto lleva a la necesidad de que no sólo los actores políticos e institucionales latinoamericanos, sino los movimientos sociales y el mundo académico tengan este campo como uno de los prioritarios en la reflexión y los debates nacionales y regionales.

Manteniendo las líneas de investigación que han caracterizado el desarrollo de enfoques en el GT, la estructura de esta publicación se divide en tres partes donde se presentan estudios e investigaciones con una destacada calidad y diversidad temática. Las líneas de investigación en las que el GT enfoca sus estudios son: *Seguridad interna; Seguridad internacional; y Actores, instituciones y procesos.*

La línea de *Seguridad Interna* se compone por seis artículos. El colombiano Pablo Emilio Angarita a partir de un corolario de carácter propositivo responde en su texto a la siguiente pregunta ¿Es posible, en el marco de la actual formación socioeconómica y política colombiana aplicar una política de seguridad, protectora de los Derechos Humanos y que haga efectiva la democracia radical?, con la cual estudia la seguridad democrática y aborda otros conceptos para el análisis como la Seguridad Humana. El mexicano José Alfredo Zavaleta Betancourt hace un estudio de caso de la seguridad pública en Veracruz en el período 2004-2009, teniendo en cuenta la percepción de inseguridad de los veracruzanos y el incremento de delitos, y el papel que juegan las policías y las políticas públicas diseñadas contra la inseguridad. En el tercer artículo de esta línea, Melissa Salgado de El Salvador, presenta los factores claves para entender la violencia en El Salvador teniendo en cuenta la complejidad y la multicausalidad de este fenómeno social. Los argentinos Roberto González, Osvaldo Cuassolo y Martín Aniceto presentan un interesante estudio comparativo de las variables relacionadas con la institucionalidad en algunas jurisdicciones provinciales argentinas, con el fin de establecer patrones y divergencias en la gestión jurisdiccional de la seguridad. El colombiano Carlos Medina Gallego, en un enfoque conceptual e histórico, presenta el fenómeno del narcotráfico y las mafias asociadas en Colombia, y aporta algunos elementos para estudios comparativos con otros países. En el último artículo de esta línea de investigación

el mexicano Salvador Maldonado Aranda hace una evaluación de las políticas de seguridad en México, haciendo énfasis en contextos locales de violencia.

En la segunda línea de investigación *Seguridad regional e internacional* se presentan cuatro artículos. En el primero, de mi autoría, analizamos el tema de la seguridad regional y la cooperación/dependencia de Colombia en relación con Estados Unidos en lo relativo a la seguridad interna y en ese contexto buscamos situar el tema del uso de las bases colombianas por las Fuerzas Armadas norteamericanas y el impacto que esto causó en la región. En el segundo artículo la colombiana Nathalie Pabón Ayala estudia las diferentes manifestaciones del crimen transnacional en la región Amazónica y sus implicaciones para la seguridad y cooperación latinoamericana. Viviana García Pinzón, de Colombia, hace un importante estudio acerca del tráfico y proliferación de armas pequeñas y ligeras en el Cono Sur y su incidencia como factor multiplicador en la violencia y la delincuencia. En el último artículo de esta línea, el colombiano Saúl Mauricio Rodríguez, analiza la relación entre Derechos Humanos, Derecho Internacional y Fuerzas Armadas teniendo como referente el caso colombiano.

*Actores, Instituciones y Procesos* se denomina la tercera línea de investigación del GT. En el primer artículo de esta línea, la argentina Beatriz Irene Wehle, presenta los cambios organizacionales en el ámbito militar y empresarial en perspectiva histórica comparada. La ecuatoriana Bertha García Gallegos presenta los retos del Estado frente a la seguridad analizando ciertas circunstancias donde los ciudadanos llegan a percibir el Estado como una amenaza y viceversa. En el último artículo de esta línea, la chilena Loreto Correa Vera hace un estudio de caso de los hidrocarburos en Bolivia como ejemplo de la transformación política del Estado boliviano donde se ha pasado de una violencia social a la imposición estatal, característica presentada con el ascenso del Presidente Evo Morales.

Agradecemos de manera muy especial por el apoyo permanente que hemos recibido de parte de la Secretaría General de CLACSO y de la Coordinación del Programa de Grupos de Trabajo, no sólo para el funcionamiento de nuestro GT en estos dos primeros años, sino para que este libro sea una realidad y los lectores puedan consultarlo.

Igualmente debo agradecer el trabajo de lectura y comentario de los textos realizado con diligencia y dedicación por los colegas Pablo Emilio Angarita y José Alfredo Zavaleta, y señalar que ha sido muy importante el trabajo en la organización del material de Viviana García y Loreto Correa, ellas son artífices fundamentales de este trabajo.

Invito entonces a los lectores a que inicien el abordaje crítico de los trabajos con la certeza de que sus comentarios y cuestionamientos serán recibidos por los autores con un agradecimiento profundo.

ALEJO VARGAS VELÁSQUEZ  
Profesor Titular de la Universidad Nacional de Colombia  
Coordinador del Grupo de Trabajo “Seguridad en  
Democracia” de CLACSO.

# **SEGURIDAD INTERNA**



Pablo Emilio Angarita Cañas\*

## LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

### Punta del iceberg del régimen político y económico colombiano\*\*

#### PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Para sustentar nuestras tesis, acudimos al recurso metodológico de responder las preguntas de investigación, que a su vez le dan la estructura narrativa al presente texto. Los interrogantes planteados son: ¿Por qué se afirma que la inseguridad es el problema prioritario en Colombia y cómo logró imponerse esta idea? ¿Es la seguridad un derecho humano fundamental, como lo afirma el gobierno colombiano? ¿Cuál ha sido el impacto de la seguridad democrática para los Dere-

\* Docente e investigador en la Universidad de Antioquia. Doctor en Derechos Humanos y Desarrollo, Universidad Pablo de Olavide, magister en Ciencia Política y Abogado. Miembro del Grupo de trabajo de CLACSO: “Seguridad en democracia: un reto a la violencia en América Latina”. Coordinador del grupo interdisciplinario e interinstitucional de investigación sobre “Conflictos y Violencias”, INER, Universidad de Antioquia (Colciencias, categoría B). Fundador y directivo del Observatorio de Seguridad Humana de Medellín, conformado por la Universidad de Antioquia, Instituto Popular de Capacitación y Personería de Medellín. Autor del libro *Seguridad Democrática: lo invisible de un régimen político y económico* (Bogotá: Siglo del Hombre, 2011). Correo electrónico: <pabloangarita@gmail.com>.

\*\* Este texto toma elementos de la investigación realizada por el autor para su tesis doctoral, titulada “Seguridad y Derechos Humanos. Las políticas de seguridad en Colombia, 2002-2009”, presentada en la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla, España), y que recibió la máxima calificación del Tribunal por unanimidad: *Sobresaliente Cum Laude*.

chos Humanos? ¿La seguridad democrática, implicó una ruptura con las estrategias de control, empleadas históricamente por las élites dominantes en Colombia o existen antecedentes de ésta? ¿Qué le ha permitido a la seguridad democrática encontrar respaldo en amplios sectores de la población, incluso entre sectores más oprimidos? ¿Por qué fue posible la implantación de un régimen autoritario de tipo bonapartista en Colombia? ¿Qué intereses económicos defienden la seguridad democrática y el régimen que la soporta? ¿Es cierta la afirmación del presidente que su política de seguridad es opuesta a la Doctrina de la Seguridad Nacional, y hasta qué punto es una política autónoma del Estado colombiano o responde a las estrategias internacionales de seguridad? Un corolario de carácter propositivo pretende responder: ¿Es posible, en el marco de la actual formación socioeconómica y política colombiana aplicar una política de seguridad, protectora de los Derechos Humanos y que haga efectiva la democracia radical? A continuación exponemos sintéticamente las respuestas encontradas a cada uno de los interrogantes formulados.

### **LA INSEGURIDAD COMO PROBLEMA PRIORITARIO DE COLOMBIA**

Al despuntar el siglo XXI, la sociedad colombiana atravesaba un complejo cuadro de desajustes sociales al lado de la presencia de actores armados ilegales, algunos de los cuales actuaban en conexión con las fuerzas del Estado (paramilitares). Se trataba de la expresión de una acumulación histórica de problemas económicos, sociales y políticos no resueltos; además, el conflicto armado se había expandido a casi todo el territorio nacional, teniendo por protagonistas no sólo a la insurgencia y a las fuerzas estatales, sino a grupos paramilitares de extrema derecha articulados a estrategias contrainsurgentes del Estado y cuyos principales recursos provenían del negocio ilícito de las drogas y, secundariamente, de las contribuciones de sectores empresariales locales y transnacionales. Las expresiones violentas más visibles consistían en frecuentes tomas guerrilleras de pequeñas poblaciones, el control de las carreteras y de sectores urbanos por parte de la insurgencia; así mismo, en Colombia se realizaban masacres, asesinatos selectivos y desplazamiento forzado de centenares de miles de campesinos, acción especialmente proveniente de los *narcoparamilitares*, cuyo propósito, además de la apropiación de las tierras, era mantener control territorial y del aparato político estatal, de modo que les facilitase la consolidación de cadenas productivas ilegales, su inserción a la economía formal y avanzar en el dominio del poder político estatal.

Las múltiples manifestaciones de violencia e inseguridad creaban un ambiente de zozobra y pesimismo colectivo, traducido en una situación de ingobernabilidad que orientada mediáticamente, apuntaba

a señalar al actor insurgente como principal responsable y, al mismo tiempo, se mostraba condescendiente con las fuerzas contrainsurgentes ilegales y con los abusos contra la población, cometidos por la Fuerza Pública. Estos últimos hechos eran justificados con el argumento –abierto o implícito– de la imperiosa necesidad de derrotar a toda costa a las guerrillas, las cuales se publicitaban ante el país como la causa central de todos los males de los colombianos y, en consecuencia, el enemigo principal a combatir. De esta manera la “seguridad” se fue posicionando, hasta imponerse en el imaginario colectivo, como la necesidad prioritaria de los colombianos.

Durante la década del noventa, se habían adelantado diversas iniciativas tratando de poner fin al conflicto armado por la vía de la negociación política. Fue muy significativo el año 1997, en el que se realizaron marchas y concentraciones, convocadas por las centrales obreras en distintas capitales de departamento; se calcula que un millón de personas se movilizaron para pedir al gobierno nacional el diálogo como único mecanismo para ponerle fin a la violencia que azota al país. El torrente de movimientos y propuestas tuvo como máxima expresión el *Mandato Ciudadano por la Paz*, multitudinario plebiscito ciudadano de expresión de indignación y cansancio con la guerra y al mismo tiempo de búsqueda de alternativas no violentas al conflicto<sup>1</sup>. Las reiteradas movilizaciones ciudadanas, se convirtieron en fuerte presión hacia el gobierno de entonces (presidente Pastrana, 1998-2002), lo cual terminó en la instauración de una zona desmilitarizada para adelantar diálogos entre las guerrillas insurgentes de las FARC y el Estado, como fase preliminar de una posible negociación política. La zona del Caguán, que sirvió de base a los “diálogos de paz”, se inició en octubre de 1998 y permaneció durante más de tres años, funcionó simultáneamente con la aplicación de un modelo de negociación aceptado por las partes y conocido como “dialogar en medio del conflicto”, lo cual quería decir que la fuerza pública podía perseguir a los insurgentes, incluyendo combates y capturas –exceptuando esta zona–, del mismo modo, las FARC, continuaban con sus prácticas de guerra. Por otra parte, mientras la opinión pública nacional e internacional estaba atenta al desenvolvimiento de los diálogos y se enteraba de las confrontaciones entre el Estado y los insurgentes, las fuerzas paramilitares extendían su accionar militar a la mayor parte del territorio nacional.

El evidente incremento de los enfrentamientos armados y el avance de las fuerzas insurgentes, junto a la presión de sectores de la so-

---

1 Este Mandato, en las elecciones del 26 de octubre de 1997, obtuvo una votación de cerca de 10 millones de personas a favor de la paz (García Durán, 2006: 147).



ciudad y de los medios, condujeron a que, el 20 de febrero de 2002, el gobierno cancelara abruptamente la zona desmilitarizada en la que se había aceptado el poder hegemónico de las FARC. Por otra parte, a los fallidos intentos de diálogo con la insurgencia, durante la administración de Pastrana se fortalecieron cuantitativa y cualitativamente las Fuerzas Armadas, con recursos provenientes del *Plan Colombia*, nombre con el que el Pentágono concretó su estrategia de lucha, inicialmente contra las drogas y luego contra el “terrorismo” en nuestro país. Este Plan, en medio de controversias políticas en las que se denunciaba el beneplácito del gobierno colombiano, sin que hubiese sido sometido al necesario examen y aprobación del Congreso Nacional, constituyó la columna vertebral del Plan Nacional de Desarrollo y, al mismo tiempo, afianzó los lazos de dependencia hacia los Estados Unidos con graves consecuencias ulteriores.

Otro hecho significativo ocurrido durante estos años de frustrados “intentos de diálogos”, fue el trascendental cambio en la mentalidad de la mayoría de los colombianos. La cancelación de los diálogos constituyó un punto de inflexión decisivo en el que se dio un viraje de la élite dirigente y de la “opinión pública” nacional que abandonó los esfuerzos de una salida no violenta y marchó hacia la consolidación de las estrategias de guerra como mecanismo para enfrentar el conflicto armado. Este cambio se expresó en los primeros meses del 2002 durante la campaña electoral, uno de cuyos temas centrales fue el tratamiento al conflicto armado, en el que terminó imponiéndose el rechazo a la “zona de despeje” y con ésta a la posible solución negociada del conflicto, como se visibilizó con el incremento de colombianos a favor de las soluciones de fuerza.

La inseguridad que afectaba al conjunto de la sociedad, además de ser una realidad objetiva, fue magnificada a tal grado que la población se encontraba en una situación de miedo, incertidumbre y desesperanza. Como suele ocurrir en momentos de confusión, sectores de la élite aprovecharon la coyuntura para enriquecerse vía narcotráfico y/o incrementar las empresas de seguridad privada; sin embargo, las clases dominantes se sentían afectadas en sus intereses, como consecuencia de las acciones violentas, las amenazas, las extorsiones, los secuestros y otras prácticas propias de las dinámicas de la guerra. Este clima social fue el ambiente favorable para que mayoritariamente se aceptara la idea de la *seguridad* como problema prioritario de la nación y, como consecuencia de ésta, las propuestas que ofrecían soluciones militares para enfrentarla. Así mismo, en el contexto internacional, se mantenían aún vivas las imágenes del 11 de septiembre de 2001 y la propaganda mediática de lucha contra el terrorismo que justificaba las restricciones a las libertades e imponía

las soluciones de fuerza como principal alternativa para enfrentarlo. En esta lógica y con gran apoyo de los medios de comunicación, la población acogió mayoritariamente el programa de la *Seguridad democrática*, liderada por el candidato Álvaro Uribe Vélez, quien se presentaba no como otro político más que llegaba al gobierno, sino como aquel ungido para ser el “salvador” de la nación. Alrededor de la prioridad de la seguridad se unieron los medios de comunicación y los empresarios, con el irrestricto apoyo de los Estados Unidos; además, rápidamente la sociedad acogió esta idea, incluso los sectores más necesitados de la población.

### **¿LA SEGURIDAD ES UN DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL, COMO AFIRMA EL GOBIERNO?**

Uno de los fundamentos que Hobbes atribuye a la existencia del Estado es la búsqueda de la paz y la seguridad, que es la primera ley de la naturaleza, a la que hay que llegar por acuerdo o por medio de la guerra. De allí su insistencia en que la única manera de lograr la seguridad para el disfrute de la propiedad individual, la existencia de los hombres y de la sociedad, sea mediante el *Pactum subjectionis*, establecido por todos los hombres con el poder soberano –el *Leviatán*– único capaz de garantizar la seguridad, la libertad y la obediencia de todos los súbditos (Hobbes, 1994: cap. XVIII). Estos planteamientos han sido la base teórica fundamental de todas las doctrinas autoritarias que consideran válido el sacrificio de la libertad y de otros derechos con tal de lograr la seguridad; valor éste al que le atribuyen el carácter de esencial y requisito previo para la consecución de los demás derechos.

Con la modernidad se desarrollaron la ideología liberal<sup>2</sup> y las diversas manifestaciones del pensamiento crítico en las que, si bien se reconoce la importancia de la seguridad y la autoridad, para la convivencia y el funcionamiento de la sociedad; sin embargo, con diversas matizaciones, se rescata la importancia de la libertad –co-

---

2 La teoría de Locke, como bien lo señala Sabine, “era implícitamente tan egoísta como la de Hobbes, pues para Locke, tanto el gobierno como la sociedad existen para mantener los derechos del individuo y la inviolabilidad de tales derechos, es una limitación a la autoridad de ambos” (Sabine, 2006:404). Según Locke, la existencia del Estado se justifica a partir de sus dos grandes obsesiones: “la seguridad”, en tanto es necesaria para la defensa de la “propiedad privada”. Cabe recordar que su visión de propiedad, en sentido amplio, incluye no sólo los bienes materiales sino la vida y la libertad (Locke, 1976: cap. IX). Por ello, para el historiador Touchard, Locke no es revolucionario, desconfía tanto de la soberanía popular como del absolutismo del monarca, ya que “Su principal preocupación es el orden, la calma, la seguridad” (Touchard, 1985: 296).

lectiva e individual– como derecho humano prioritario frente a la seguridad<sup>3</sup>. Este derecho se hace más relevante frente a las posturas que al reclamar la seguridad, aluden principalmente a la seguridad del Estado y con ésta, a la propiedad de la élite que ejerce el poder en una sociedad determinada.

En la historia de las sociedades, la relación entre la libertad y la seguridad ha sido conflictiva y generadora de múltiples debates teóricos, así como de políticas públicas. Durante la época de la Guerra Fría las potencias occidentales se autoproclamaban adalides de la libertad frente a los países de la órbita “socialista” a quienes acusaban de sacrificar las libertades civiles y políticas. Culminada la Guerra Fría y con la desaparición del comunismo como enemigo fundamental, las lógicas del poder global necesitaron construir nuevos enemigos encontrando en el “terrorismo” la encarnación del nuevo “demonio” a combatir. De modo que, durante los últimos años, para las necesidades del poder, el “demonio” puede ser visto bajo la forma de fundamentalismo islámico, terrorismo internacional, narcoterrorismo e incluso, lo más frecuente en América Latina, la inseguridad pública.

Cualquiera sea la forma del nuevo contendiente, las élites llaman a las sociedades a unirse a sus Estados en contra de ese enemigo común y, para ello, expiden múltiples leyes que restringen al máximo las libertades individuales y derechos colectivos, ofreciendo a cambio la protección y la seguridad. Para convencer a la población de la legitimidad de este tipo de restricciones, las clases dominantes –vía medios de comunicación– magnifican las amenazas y los hechos que generan temor en la gente. Una vez instalado el miedo, el poder encuentra intelectuales a su servicio que justifican y argumentan las medidas autoritarias difundiendo la idea de que éstas se toman por el bien de la misma población. Este fue el camino seguido con la expedición de la *USA Patriot Act* (Ley Patriota estadounidense)<sup>4</sup>, emiti-

---

3 Marx dedicaría buena parte de sus análisis a develar los intereses egoístas de la burguesía, quien con el reclamo de la seguridad de la sociedad, realmente defendía su seguridad y la de su propiedad privada (Marx, 1844: 55-6). Más adelante, Foucault señala que, en la sociedad contemporánea “vemos en todas partes esa estimulación del temor al peligro que en cierto modo es la condición, el correlato psicológico y cultural interno del liberalismo. No hay liberalismo sin cultura del peligro”. El nuevo arte de gobernar liberal, conlleva “mecanismos cuya función consiste en producir, insuflar, incrementar las libertades, introducir un plus de libertad mediante un plus de control e intervención” (Foucault, 2007:87-8).

4 *USA Patriot Act*, es la abreviatura con la cual se conoce el paquete de normas, cuyo nombre completo en inglés es: “Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism” (*Public Law*, 2001). La Ley Patriota fue firmada por el Presidente Bush el 26 de octubre de 2001, con la cual, entre otras medidas, tipifica el nuevo delito denominado *domestic terrorism*,

da bajo la administración Bush y acogida por gobernantes europeos, particularmente Tony Blair en Gran Bretaña, y luego replicada en la mayoría de países occidentales.

En Colombia, la *seguridad democrática* defiende la visión *securitaria* con el agravante de que, ante la presencia del conflicto armado, las soluciones de fuerza para enfrentarlo ya han ganado terreno en el imaginario colectivo. En ese sentido, justificar la seguridad como derecho humano fundamental, parecía casi obvio y no exigió demasiada inteligencia argumentativa, bastando sólo una persistente labor mediática que frente a cada hecho de violencia, termina convenciendo a la población de la verdad tautológica de este enunciado.

La concepción *securitaria*, además de enfocar la seguridad con énfasis en lo militar, conlleva la subordinación de los derechos humanos a ésta, pretendiendo hacer caso omiso de que la seguridad, más que un fin en sí mismo, debe ser el medio que contribuye a hacer efectivos los derechos humanos. De igual manera, el orden público y el Estado no pueden ser defendidos en contra de la sociedad, ni ser instituciones valoradas *per se*. Pues, aún dentro de las formaciones sociales capitalistas cabe cuestionar la razón de ser del Estado, ya que éste debe ser un instrumento para viabilizar el bien público societal, toda vez que en un Estado que se reclama Democrático de Derecho, los postulados de orden público no pueden ser otros diferentes a los del orden público democrático y, la seguridad deberá responder a estos mismos criterios.

En el marco de las sociedades capitalistas, el Estado y todas sus instituciones cumplen funciones instrumentales al servicio de las clases dominantes, pero al mismo tiempo, al interior de estas instituciones también se expresan los conflictos y las contradicciones sociales y la exigencia de derechos por parte de la multitud frente al poder y por tanto, la demanda de una seguridad subordinada a los derechos es una permanente tensión, un ámbito de conflicto con las pretensiones *securitarias* del poder. Desde esta última perspectiva, voces minoritarias representadas por movimientos de derechos humanos, de víctimas y

---

con características tan amplias que podría ser aplicable incluso a simples acciones democráticas de desobediencia civil. Además, establece fuertes restricciones a libertades civiles y vulnera elementales principios del derecho penal liberal, como la presunción de inocencia, el *habeas corpus*, el derecho de defensa, la libertad de expresión—derechos conquistados por la humanidad en los últimos siglos, consagrados en la Constitución de Estados Unidos y en tratados internacionales de Derechos Humanos (*The Economist*, 2002:18-20). Con la Ley Patriota y las medidas represivas aplicadas en las cárceles de Guantánamo e Irak, el gobierno norteamericano, además de violar los derechos humanos, infringe las normas internacionales reguladoras de los conflictos armados (DIH).

sectores políticos de oposición, que han sufrido las consecuencias directas de la aplicación de la *seguridad democrática*, critican a ésta por sus nocivos efectos prácticos, y además, porque en el campo teórico, pretende imponer la idea de que la seguridad es un bien jerárquicamente superior y condición previa para la realización de los derechos humanos. Desde una visión crítica, el filósofo español Joaquín Herrera, destaca que los derechos humanos son “procesos institucionales y sociales que posibiliten la apertura y consolidación de espacios [...] no son categorías previas ni a la acción política ni a las prácticas económicas. La lucha por la dignidad humana es la razón y la consecuencia de la lucha por la democracia y por la justicia” (Herrera, 2008:14).

### **PRINCIPALES RESULTADOS DE LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA**

El presidente AUV presentó su proyecto político bajo la consigna “Mano firme y corazón grande” (Uribe, 2002), en el *Plan de Desarrollo Hacia un Estado comunitario (2002-2006)*, el cual contenía su política de seguridad y en el que se afirmaba: “con el objetivo de defender el ordenamiento democrático y el Estado de Derecho, garantizar la seguridad y la libertad de la población, proteger los derechos humanos e impulsar la prosperidad económica y la equidad social, el Gobierno Nacional implementará un modelo integral de seguridad democrática que le permita al Estado recuperar la autoridad con criterios de legitimidad, legalidad y gobernabilidad” (DNP, 2003:31). Esta misma visión y las políticas implementadas, permanecieron durante los dos mandatos del gobierno, toda vez que en el Plan de Desarrollo Uribe II (2006-2010), denominado *Estado Comunitario: desarrollo para todos*, se propuso la *Consolidación de la Seguridad Democrática*, manteniendo la idea de fortalecer la autoridad estatal y la concepción militarista de la seguridad.

El gobierno atribuye consecuencias positivas a su política de seguridad. No obstante, al analizar, a la luz del catálogo de derechos humanos, los resultados de ésta, concluimos que la *seguridad democrática* es una política que protege los intereses de las clases dominantes y vulnera los derechos de las mayorías nacionales. Como se puede mostrar a partir de sus efectos prácticos, de los cuales podemos destacar:

- El plan de gobierno señalaba: “Hoy, violencia política y terrorismo son idénticos” (Uribe, 2002a: punto 33). En concordancia con ello, se emitieron medidas en el marco de la *Seguridad Democrática*, tales como el decreto 2002 del 2002, mediante el cual se declaró el “estado de conmoción interior”, que constituyó la columna vertebral del andamiaje jurídico para desarrollar la estrategia de guerra, con el propósito de controlar el

orden público. En el desarrollo de este decreto, el Presidente ratificó aspectos centrales de los *100 puntos* de su campaña y, en las propuestas de reforma constitucional, le dio más facultades a la Fuerza Pública; así mismo, diversas decisiones políticas giraron en torno a un papel protagónico de ésta, bajo el liderazgo presidencial. Con el decreto 2002 se crearon las *Zonas de Rehabilitación y Consolidación*, en los territorios más afectados por el conflicto armado, dentro de los cuales, bajo el control de la Fuerza Pública se restringieron los derechos de los ciudadanos con el objetivo de recuperar la seguridad del lugar. La experiencia demostró que las *Zonas de Rehabilitación* no lograron el propósito anunciado de disminuir la violencia, por el contrario ésta se incrementó, con el agravante que la violación de los derechos humanos se hizo más evidente y legalizada; pero aún así, el gobierno nunca reconoció el fracaso de éstas; simplemente canceló el experimento sin dar explicaciones (ONU, 2003).

- La conformación de redes de *cooperantes* e *informantes*, es uno de los pilares estratégicos de la Seguridad Democrática, objeto de fuertes críticas, pues involucrar civiles en el conflicto armado, bajo la forma de cooperantes, conlleva una clara violación de las más elementales normas del Derecho Internacional Humanitario, al no diferenciar entre combatientes y no combatientes, poniendo en alto riesgo a los civiles que cooperan. Pese a la fundamentación jurídica y política de estas críticas, el gobierno hizo caso omiso de ellas y en su segundo mandato continuó fortaleciéndolas.
- La seguridad democrática afirma estar “*comprometida con el respeto a los derechos humanos* y la protección y promoción de los valores, la pluralidad y las instituciones democráticas” (DNP, 2003:31; énfasis propio). Las estadísticas presentadas por el gobierno muestran un descenso en algunos de los rubros de violencia y en el freno a las acciones de la insurgencia y, por tanto, una parcial recuperación, por parte del Estado, del control de las carreteras y de municipios que estuvieron asediados por fuerzas insurgentes. No obstante, al finalizar el primer mandato de Uribe Vélez, el balance de esta política de seguridad, mostraba un lamentable panorama en materia de Derechos Humanos, con todo y su disminución, seguían indicando una preocupante realidad, pues según las estadísticas oficiales, las torturas descendieron de 134 casos en el 2002 a 124 en el 2006; otros hechos de violación de derechos humanos

que en el 2002 habían llegado a 3.177 eventos, en el 2006 registraron 1.959 casos (Observatorio DH, 2006)<sup>5</sup>.

- El desbordado optimismo de quienes le atribuyen triunfos a la *seguridad democrática* se contrarresta con el gran número de desapariciones forzadas, ejecutadas durante este período, de personas masacradas, exhibidas como “muertes en combate” y de las que se tuvo noticia sólo años más tarde, en el proceso de identificación de cadáveres realizado por la Fiscalía con base en las declaraciones de paramilitares sometidos al proceso de “Justicia y Paz”, por denuncias de sobrevivientes o de familiares de las víctimas. Según el informe de *Amnistía Internacional* (mayo de 2009), se presentó un incremento de casos de desaparición forzada en Colombia; durante los 12 meses previos a julio de 2008 ocurrió la muerte violenta de 1.492 civiles y la desaparición de 182 personas, en contraste con los 12 meses anteriores a julio de 2007, en los que se presentaron 1.348 muertos y 119 desaparecidos (AI, 2009). En el período comprendido entre 2007 y 2009, Medicina Legal reporta 38.705 personas como desaparecidas (Medicina Legal, 2010: 26). Al finalizar el 2009, la Fiscalía había documentado 25.185 casos referidos a cadáveres de personas desaparecidas, “que fueron raptadas contra su voluntad y que hoy están siendo buscadas por sus familiares” (*Semana.com*, 2009). Uno de los hechos más significativos, lo constituyó el hallazgo de una fosa común en la Macarena (departamento del Meta), “con una cifra de cadáveres ‘NN’, que podría llegar a los 2.000. Desde el 2005 el Ejército, cuyas fuerzas de élite están desplegadas en los alrededores, ha estado depositando detrás del cementerio local cientos de cadáveres con la orden de que fueran inhumados sin nombre” (Albiñana, 2010). Una buena cantidad de estas desapariciones fueron cometidas durante la vigencia de la *seguridad democrática*.
- Las ejecuciones extrajudiciales han sido una práctica de la fuerza pública en diferentes gobiernos. La diferencia radica

---

5 “Entre julio de 2003 y junio de 2008 fueron víctimas de tortura por lo menos 899 personas, de las cuales 229 quedaron con vida, 502 fueron asesinadas y 168 fueron víctimas de tortura psicológica”. Según la Fiscalía General de la Nación, “[...] a mayo de 2009, tiene a su cargo 38 investigaciones por el delito de tortura por hechos ocurridos entre 1986 y 2008”. “[...] preocupa que sólo en un 17,8% de los casos de tortura a cargo de esta unidad exista una sentencia condenatoria. Sentencias que fueron expedidas entre los años 2003 y 2009” (Informe Coalición Colombiana Contra la Tortura, 2009: 9; 51; 53).

que durante la política de seguridad de AUV se dio un notorio incremento de estos casos. Según el informe del Observatorio de la Coordinación Colombia - Europa - Estados Unidos (CCEEU), entre 1997 y junio de 2002 se registraron 669 casos de ejecuciones extrajudiciales atribuibles a la Fuerza Pública y, durante el gobierno de Uribe Vélez, entre julio de 2002 y diciembre de 2007 se registraron por lo menos 1.122 casos; lo que significa “un aumento del 67,71% de ejecuciones extrajudiciales directamente atribuidas a la Fuerza Pública” (Observatorio CCEEU, 2009). Según el análisis discriminado, la violencia durante este período, se caracteriza por “un perfil muy político en el liderazgo de las víctimas, de un lado, y de otro, altos niveles de violaciones al derecho a la vida de las personas excluidas y/o socialmente marginadas” (Observatorio CCEEU, 2009:12). Así mismo, personas masacradas exhibidas como “muertes en combate”, eufemísticamente llamadas *falsos positivos*, que “entre 2006 y 2008, registran por lo menos 1.778 asesinatos atribuidos directamente a la Fuerza Pública” (Zuleta, 2010). Una de las explicaciones al incremento de los homicidios atribuibles a la Fuerza Pública, durante los gobiernos de Uribe Vélez, se relaciona con los estímulos ofrecidos a cambio de resultados eficaces, consagrados en el Decreto 1400 de 2005<sup>6</sup> y la Directiva del Ministerio de Defensa número 029 de 2005<sup>7</sup>.

- En el 2008 hubo por lo menos 49 asesinatos de sindicalistas junto a otros 12 defensores de derechos humanos y 39 sindicalistas asesinados el año pasado, mientras que en el 2007 se registraron 39 asesinatos de sindicalistas (ENS, 2010). Por otra parte, las fuerzas de seguridad del Estado utilizaron a menores de edad como informantes, en contra de la directiva emitida

---

6 Con el que se crea la Bonificación por Operaciones de Importancia Nacional, BOINA.

7 Esta Directiva desarrolla los criterios para el pago de recompensas por la captura o abatimiento en combate de cabecillas de las organizaciones armadas al margen de la ley, material de guerra, intendencia o comunicaciones e información sobre actividades relacionadas con el narcotráfico y pago de información que sirva de fundamento para la continuación de labores de inteligencia y el posterior planteamiento de operaciones. La Directiva, expedida el 17 de noviembre de 2005 por el entonces ministro de defensa Camilo Ospina, declara que quien informe de armamento, de elementos logísticos y de cabecillas de grupos al margen de la ley, podrá cobrar dineros al ministerio de defensa, que van desde 3 millones 815 mil pesos hasta cinco mil millones de pesos. La Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía muestra que, tras la expedición de la directiva 029, se incrementaron las denuncias (*El Espectador*, 2005).



en 2007 por el Ministerio de Defensa, en la que se prohibía el empleo de menores de 18 años para obtener información (AI, 2009).

- Dentro del proceso de negociación con los grupos paramilitares se expidió la Ley 975 de julio de 2005, impropriadamente denominada *Justicia y Paz*, cuya versión final quedó un poco menos benévola que el proyecto inicial del gobierno en el que se pretendía la impunidad total a los paramilitares responsables de diversas clases de crímenes. Al finalizar la administración de Uribe, los paramilitares no habían sido juzgados, muchos de ellos seguían delinquiendo desde sus sitios de reclusión. El prolongado tiempo transcurrido entre la entrega de los jefes *paras* y el inicio de sus procesos judiciales, les permitió organizar el traspaso de bienes y dineros, y los que continuaron delinquiendo, tuvieron suficiente tiempo para reasignar funciones dentro de la empresa criminal. Cuando algunos de ellos empezaron a declarar sobre la participación de políticos, empresarios y miembros de la Fuerza Pública en sus acciones criminales, el gobierno los extraditó hacia Estados Unidos para ser juzgados por narcotráfico; priorizando este delito frente al de los miles de crímenes cometidos en Colombia, que quedarían en la impunidad. Mientras tanto, los familiares de las víctimas<sup>8</sup> y la sociedad seguían a la espera de la verdad y de un juicio justo que definiera la reparación por los daños causados.
- Diferentes informes oficiales atribuyen a la *seguridad democrática* haber recuperado algunas zonas para el control del Estado. No obstante, el resultado de la guerra adelantada por el Estado y los paramilitares contra la insurgencia y los movimientos sociales tuvo entre otras consecuencias el desplazamiento de las operaciones de guerra a nuevos territorios. Antes de finalizar el 2009 el Estado aún no había logrado recuperar el 55% del territorio nacional, por lo que –según la Corporación Nuevo Arco Iris– para derrotar militarmente a las FARC, se requeriría una altísima inversión económica. Esto sin mencionar el inmenso costo desde el punto de vista humanitario y ambiental que implica la continuidad de la guerra. Así mismo, a punto de fina-

---

8 Según cálculos del Movimiento de víctimas, para el año 2008 existían 3.5 millones de víctimas de los paramilitares, de los cuales tan sólo 147 mil se habían atrevido a inscribirse en los programas de gobierno y sólo 10.500 habían asistido a algunas de las audiencias programadas con la expectativa de escuchar alguna versión que le diese pistas sobre la suerte de sus seres queridos desaparecidos o eliminados. Menos de 2 mil familiares de víctimas contaban con apoderado judicial (González, 2008).

lizar el segundo cuatrienio de Uribe “cerca de 300 municipios se encuentran afectados por la presencia de los grupos emergentes; la inseguridad urbana se ha incrementado en el último año, con lo que cerca de 600 de los 1.090 municipios presentan actividad de grupos armados ilegales” (CNAI, 2009).

Otra fuente de información que ratifica el lúgubre balance de seguridad, es el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), cuyo director para Colombia expresó: “en ciertas zonas del país la intensidad del conflicto es más baja. Pero hay que reconocer que el conflicto se ha movido a regiones que hace 10 años no estaban afectadas” (Beney, 2009). Faltando pocos meses para culminar la administración Uribe Vélez, su estrategia militar de seguridad se ha traducido en una reactivación de la inseguridad urbana. Así mismo, en las zonas rurales, aparecen nuevos focos de inseguridad, como lo registran la violencia protagonizada por la emergencia de grupos paramilitares a los que el gobierno denominó simplemente BACRIM (bandas criminales), mezcla de paras desmovilizados y otros que nunca se desmovilizaron y que actúan en buena parte del territorio nacional, especialmente en los departamentos de Nariño, Antioquia, Arauca, Valle y costa pacífica, así como en varios departamentos de la costa Atlántica. Igualmente, las tasas estadísticas de homicidios en las ciudades que habían descendido en los primeros años del gobierno de AUV volvieron a crecer desde el 2008 y hasta el 2011, como se constata con el alto número de muertes violentas que se registran en las principales ciudades colombianas. La contundencia de estos hechos demuestra que la *seguridad democrática*, además de no ser democrática, tampoco ha logrado solucionar los problemas que en apariencia pretendía resolver.

### **POLÍTICAS DE SEGURIDAD: UN *CONTINUUM* HISTÓRICO DE CONTROL Y DOMINACIÓN**

El análisis de las políticas de seguridad adelantadas en Colombia durante sus doscientos años de independencia y, especialmente a partir de la constitución como Estado republicano desde 1886, nos permite afirmar las siguientes tesis:

- La política de seguridad democrática aplicada durante las dos administraciones del Presidente AUV responde a un *continuum* histórico que profundiza y perfecciona las políticas adelantadas por las clases dominantes en los gobiernos que le han precedido, y al mismo tiempo, constituye un nuevo régimen político con notables modificaciones a las formalidades jurídicas y que aplica medidas abiertamente autoritarias.

- El proceso histórico de conformación de Colombia como Estado, ha tenido por sustrato material a múltiples conflictos económicos, sociales y culturales en los que una élite dominante ha esgrimido la inseguridad, el peligro de la subversión y el desorden público como pretextos para aplicar estrategias de control frente a las clases subalternas, consideradas “peligrosas”. Las luchas reivindicativas de los sectores sociales y sus movilizaciones han sido el argumento para justificar la producción de normas jurídicas y de acciones represivas que garantizan su hegemonía.
- La constitución aprobada en 1886, bajo el liderazgo de Rafael Núñez, concretó un régimen autoritario con el lema Regeneración o Catástrofe, del cual la figura presidencial de Núñez emerge como el “salvador” de la patria, envuelta en caos y confrontaciones armadas fratricidas. Esa constitución, con algunas reformas, rigió los destinos de los colombianos durante más de cien años y, a su amparo, emergieron personajes que esgrimen la bandera autoritaria del orden para impulsar un desarrollo económico sobre la base de profundas inequidades sociales.
- La continuidad autoritaria se encarnó, entre 1905 y 1910, en la figura del dictador Rafael Reyes y, de 1926 a 1930, en Miguel Abadía Méndez, quien culminó la Hegemonía Conservadora en medio de escándalos por la persecución a sangre y fuego de los trabajadores bananeros y petroleros que laboraban al servicio de compañías de capital norteamericano. A partir de 1930 y hasta 1945, la República Liberal, liderada por la burguesía industrial, para enfrentar la reacción conservadora y promover la industrialización del país, empleó la estrategia de concesiones al movimiento obrero con lo cual logró cooptarlo ideológicamente, aunque las luchas sociales desbordaron los controles ideológicos y políticos poniendo al margen de la legalidad a las reivindicaciones obreras radicalizadas.
- Las formalidades democráticas del Estado no resistieron las reclamaciones populares y, a partir de 1945, la élite acudió nuevamente a suspender las garantías constitucionales y, luego, durante los gobiernos conservadores (1946-1953), en un clima de ingobernabilidad, ante las masivas oleadas de violencia que recorrieron los campos y ciudades colombianas a mediados del siglo, llegaron a afectar, incluso intereses económicos y políticos de las clases dominantes; las élites encontraron la fórmula para mantener el control de los sectores subalternos: la reedición de un caudillo, el General Gustavo Rojas Pinilla (1953-

1957), quien mediante la dictadura logró una “pacificación” del país, impulsando un régimen político que desplegaba paternalismo estatal, siguiendo el populismo de moda en Latinoamérica y, en un intento de copiar el esquema fascista, propugnó por un Estado corporativista en el que se integraban “gobierno, Fuerzas Armadas y pueblo”. La dictadura de Rojas empleó la estrategia política ideológica de apelar al sentimiento cristiano de la población para buscar legitimación de su poder, así como el fomento de una ideología que combinaba simultáneamente la lucha anticomunista con el estímulo del sentimiento religioso, la alianza con la Iglesia, la exaltación del nacionalismo y una directa represión contra los movimientos populares, vistos como encarnación del “peligro comunista” (Moncayo y Rojas, 1978).

- En la década del ochenta, en el contexto del auge de la Doctrina de la Seguridad Nacional, el gobierno de Julio César Turbay Ayala (1978 - 1982), implementó esta doctrina a las condiciones de nuestra sociedad, expidiendo un Estatuto Antiterrorista, en el que se retoman las antiguas normas de Estados de excepción, actualizándolas a las nuevas condiciones de la cultura política colombiana<sup>9</sup>.
- Con la implantación del neoliberalismo<sup>10</sup> (década del ochenta y del noventa), las acciones reivindicativas de los sectores

---

9 Las formas legales de persecución de las conductas punibles están consagradas en el sistema penal formal que incluye el endurecimiento de las penas. Pero, el combate a los considerados extraños u opositores se hace también a través de los sistemas penales “paralelos y subterráneos” (Aniyar, 1985:301). En el mismo sentido, el criminólogo colombiano Hernando Londoño B., sostiene que en Colombia y América Latina durante las décadas setenta y ochenta del siglo veinte, los Estados emplearon el *sistema penal estatal positivo* (el regulado por las normas constitucionales y los códigos penal, procesal penal, carcelario y penitenciario) de manera complementaria a otras prácticas de control social punitivo, según variables dependientes de las correlaciones de fuerzas políticas, de modo tal que cuando la aplicación del sistema punitivo legal “no soportaba un juicio de legitimidad o devenía inocuo para garantizar la exclusión social de determinados actores, se utilizaban otras formas punitivas” (Londoño, 2007: 94; cursiva del autor).

10 El *neoliberalismo* hace referencia a una política económica con énfasis tecnocrático y macroeconómico que considera contraproducente el excesivo intervencionismo estatal en materia social o en la economía y defiende el libre mercado capitalista como mejor garante del equilibrio institucional y el crecimiento económico de un país (Wikipedia, 2009). El *neoliberalismo* tiene una dimensión geopolítica mercantilista ajena en la práctica al liberalismo económico propiamente dicho, es decir, no es necesariamente sinónimo de mercado libre –sin trabas burocráticas ni privilegios sectoriales–, razón que explicaría que sea asociado al corporativismo internacional. Como lo precisa el estudio de Naomi Klein, el término más apropiado para definir el sistema que elimina los límites entre el gobierno y el sector empresarial no es liberal,

empobrecidos de la población y las diversas luchas sociales, fueron criminalizadas, asociándolas a los grupos insurgentes. Con normas de excepción se judicializaron luchas social, como la de los trabajadores petroleros y de las telecomunicaciones, procesados judicialmente por terrorismo. En otros casos, líderes sociales y políticos de oposición fueron directamente eliminados. El recorrido por la historia de Colombia, nos permite concluir que las prácticas precedentes de control ejercido por los poderes, a lo largo de los años, han sido la fuente de inspiración de la política de seguridad democrática, aplicada pese a algunos traumatismos del ordenamiento jurídico institucional. Además, los antecedentes históricos nos muestran una línea de continuidad en la manipulación ideológica que le ha permitido a las élites, atrapar buena parte de las subjetividades de las clases subalternas.

### **LOS “CANTOS DE SIRENA” DE LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA**

La crisis económica y social vivida a comienzos del presente siglo, sumada a la violencia protagonizada por diversos actores armados, generó una percepción de inseguridad, creando las condiciones que permitieron el paso al nuevo régimen que agitó la bandera de dar tranquilidad y seguridad a los colombianos a toda costa. La implementación de diversos programas gubernamentales de carácter asistencialista, acompañados de masivas propagandas mediáticas hacia la figura del presidente AUV, incidió en la captación del respaldo de la opinión pública, destacándose el apoyo de los poderosos gremios empresariales, quienes encontraron en este gobierno una radical defensa de sus intereses; así mismo, la Casa Blanca, apoya política y militarmente el obediencia incondicional que mantuvo AUV a su política internacional, especialmente bajo la administración de George Bush<sup>11</sup>.

---

conservador o capitalista sino corporativista que consiste en “una gran transferencia de riqueza pública hacia la propiedad privada –a menudo acompañada de un creciente endeudamiento– el incremento de las distancias entre los inmensamente ricos y los pobres descartables, y un nacionalismo agresivo que justifica un cheque en blanco en gastos de defensa y seguridad”. Para mantener las profundas inequidades que un modelo de este tipo genera, el Estado corporativista debe “incluir un sistema de vigilancia agresiva (de nuevo, organizado mediante acuerdos y contratos entre el gobierno y las grandes empresas), encarcelamientos en masa, reducción de las libertades civiles y a menudo, aunque no siempre, tortura” (Klein, 2007: 39).

11 El gobierno colombiano, fue de los pocos de Latinoamérica que apoyaron la invasión norteamericana a Irak. Así mismo, ha sido una pieza clave de control e intimidación hacia aquellos gobiernos que han asumido posturas independientes frente al gobierno de Washington.

Los logros en la lucha contra las FARC, junto a la desmovilización de varios miles de combatientes y jefes del paramilitarismo, sumado a una hábil estrategia en los medios masivos de comunicación, produjo como réditos aplausos y respaldo de la mayoría de los colombianos, a los dos mandatos de Uribe, al punto que sus seguidores han procurado asegurarse la continuidad de un tercer período o por lo menos de sus políticas.

El respaldo a la política de seguridad del Gobierno proviene no sólo de las clases dominantes sino de sectores medios y empobrecidos de la población, como resultado del conjunto de estrategias mancomunadas implementadas por el régimen político, de estirpe bonapartista. A continuación reseñamos cuatro de estas estrategias:

- a. Concibe el Estado de Derecho como traba burocrática y, en contraposición, promueve la relación directa caudillo/masa, saltando los canales institucionales. Desde el “Manifiesto” de su campaña, el Presidente enfiló baterías contra el Estado señalándolo de corrupto, politiquero y ajeno a lo social (Uribe, 2002a: punto 4). Del diagnóstico sobre las deficiencias del Estado colombiano, el gobernante propuso un *Estado comunitario*, del que nunca explicó ni sustentó el sentido; aunque este calificativo se empleó reiteradamente, según las necesidades del momento. El significado de éste lo hallamos en los hechos y acudiendo a nuestra propia historia, en la que encontramos similitudes con la propuesta adelantada por la dictadura populista de Rojas Pinilla quien, pretendió hacer de Colombia un país de propietarios, apoyado en el binomio “gobierno-Fuerzas Armadas”. El *Estado comunitario* se materializa en ciertos mecanismos de democracia directa de los que el régimen echa mano: Consejos comunales de gobierno, referendo y reelección presidencial, que constituyen plebiscitos de apoyo al primer mandatario, sin importarle que para lograr este propósito se produzca una desinstitucionalización, como consecuencia de la concentración de poderes y de la vulneración de los procedimientos propios del Estado de Derecho.
- b. Sobreactuación mediática. El presidente emplea abusivamente los medios para difundir las propagandas de sus obras o aplastar a sus opositores. La realización de Consejos Comunitarios cada ocho días, constituyen un verdadero *show mediático*, una “teatralización de la política”, que contribuye a acrecentar la imagen salvadora del líder, dado que allí él resuelve todos los problemas grandes y pequeños, de manera

inmediata, prevalido de su autoridad y de su concentración de poderes, y sin tener que recurrir a lo que despectivamente denomina “engorrosos procedimientos burocráticos”. Es la simbiosis *caudillo/masa* en la que se despliegan mecanismos psicosociales de conexión entre éstos, gracias al destacado rol de los mensajes mediáticos, cuyos dispositivos de poder social manipulan el “inconsciente colectivo”, forzando la construcción de consensos de la masa que aplaude al caudillo, así finalmente termine devorado por sus “cantos de sirena”. Mediante “generosas dádivas”, con programas como *Familias en Acción*<sup>12</sup>, hace gala de un paternalismo asistencialista, que exonera al régimen de ejecutar políticas de empleo digno y, a cambio, logra conmover la gratitud, traducida en apoyos incondicionales. Estas prácticas refuerzan la idea del *Estado de opinión*, promovido por el gobierno de AUV durante el segundo mandato y que resultó más ambigua aún que la del *Estado comunitario*. Detrás del *Estado de opinión* se esconde el culto a la personalidad del gobernante, avalado por encuestas y, con la difusión mediática sobre las cualidades del líder, se impone la imagen de un “salvador” con “inteligencia superior”.

- c. Una concepción autoritaria, disfrazada de relaciones paternalistas. El concepto de autoridad expresado por AUV es un rasgo común del populismo y del autoritarismo. El propio Presidente se auto proclama gobernar bajo lazos familiares: “Miro a mis compatriotas hoy más con ojos de padre de familia que de político” (AUV: 2002a: 100), actitud ratificada en el empleo reiterado de un lenguaje cargado de diminutivos y dando un tratamiento retrogrado a varios asuntos de la vida de los colombianos, como las relaciones sexuales, el matrimonio, el uso de alucinógenos, entre otros. En todos estos campos, plasma una concepción mesiánica y paternalista, en la que la política no es la acción de colectivos sociales y personas organizadas actuando con base en ideas y programas políticos, sino la tarea de seres providenciales, “salvadores” que cumplen una misión sobre la tierra.

---

12 Iniciativa del gobierno nacional para entregar subsidios de nutrición o educación a niños pertenecientes a familias del nivel uno del SISBEN, familias en condición de desplazamiento o familias indígenas. El programa *Familias en Acción* consiste en otorgar un apoyo monetario directo a la madre beneficiaria, condicionado al cumplimiento de compromisos por parte de la familia. En educación, al garantizar la asistencia escolar de los menores y en salud, con la asistencia de los niños y niñas menores a las citas de control de crecimiento y desarrollo programadas (Presidencia de la República, 2010).

d. El lenguaje: expresión de relaciones de poder y reforzamiento de éste. Al estilo de la novela *1984*, de G. Orwell, el gobierno configura una *neolengua* plagada de eufemismos y oxímoron, cuyas expresiones paternalistas intentan encubrir el autoritarismo. El régimen consciente de que los nombres crean realidades y, que en la sociedad de la información, el que nombra posee el poder (Monedero, 2005: 137), emplea una serie de expresiones y palabras para referirse a la realidad, que son presentadas con el sentido diametralmente opuesto a su significado real. Entre las expresiones que sobresalen como parte del largo listado de oxímoron, están: la *seguridad democrática*, que no es ni lo uno ni lo otro; *estímulo inversionista* en lugar de subsidio a los ricos; a la privatización de las empresas públicas se la denomina *democratización de la propiedad*; se habla de *migrantes* en lugar de desplazados forzados; se llama *ecológica* a una carretera en la selva del Tapón del Darién; *defender la soberanía nacional* con bases militares extranjeras; *Estado de opinión* como etapa superior del Estado de derecho y *patriotismo* a la entrega del país al Imperio.

### **EL BONAPARTISMO: RÉGIMEN AUTORITARIO DEL GOBIERNO DE URIBE**

De acuerdo con Lucio Levi, el régimen político es “el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones” (Bobbio, 1997: 1362)<sup>13</sup>. En esta perspectiva, se reconocen diversos tipos de regímenes autoritarios en el modo de producción capitalista, en el que se encuentran diferentes Estados autoritarios, además de los regímenes *nazifascistas*, los más conocidos son el bonapartismo, el cesarismo y las dictaduras. Para Poulantzas, el bonapartismo es un tipo de régimen autoritario caracterizado por una intensificación del control político en cabeza del ejecutivo que a su vez domina la alta administración (1986: 274).

---

13 Según Levi, las instituciones constituyen la estructura organizativa del poder político que selecciona a la clase dirigente y le asigna, a los diversos individuos comprometidos en la lucha política, su papel y, al mismo tiempo, son normas y procedimientos que garantizan la repetición constante de determinados comportamientos para hacer posible el desempeño regular y ordenado de la lucha por el poder y del ejercicio de éste, así como de las actividades sociales vinculadas a él.



Consideramos que el gobierno de Uribe Vélez reúne características similares a los rasgos del régimen político bonapartista<sup>14</sup>, aunque obviamente, aplicadas a las peculiaridades históricas de la Colombia del siglo XXI. Una de las cualidades más sobresalientes es la defensa del *orden* y la *autoridad*, al tiempo que rechaza las reivindicaciones sociales, a las que sindica de estar agenciadas por el “terrorismo”. Además de los factores ya mencionados sobre las estrategias que han conducido al respaldo mayoritario de la población; otras de las expresiones sobresalientes del bonapartismo uribista son:

- a. Concentra los poderes públicos e intenta eliminar los diversos órganos de control o en su defecto subordinarlos. En Colombia, el tradicional presidencialismo le ha asignado cierta preponderancia al ejecutivo frente a las otras ramas del Poder Público. Este precedente del régimen político, le facilitó a AUV desarrollar su estilo bonapartista, expresado en su pulsión permanente a concentrar los poderes, manteniendo la apariencia de respeto a las formas democráticas.
- b. Profundiza el reformismo neoliberal. Las políticas autoritarias obedecen más que a caprichos del gobernante o a abusos desmesurados del poder, a las lógicas de un modelo de desarrollo con devastadores efectos sociales, que requieren de una “mano dura” para enfrentar las protestas que éste genera. La salud y la educación son las áreas sociales más directamente afectadas por las reformas regresivas adelantadas por el régimen, que dejan a millones de colombianos en condiciones más deprimentes que las vividas bajo los gobiernos anteriores y, aparejado a ello, favorece los intereses de los empresarios vinculados a estas dos ramas de la actividad social, quedando completamente mercantilizadas y privatizadas.
- c. La *seguridad democrática* usa la fuerza del Estado aparentando rechazar las vías de hecho, aunque realmente no renuncia a éstas. Las prácticas autoritarias bonapartistas afloran en su política de seguridad. El DAS, que depende directamente del

---

14 El *bonapartismo* hace alusión al sistema de gobierno que se vivió bajo el primer Napoleón Bonaparte y, especialmente, bajo el gobierno de su sobrino Luis Napoleón III, quien dio golpe de estado el 2 de diciembre de 1851. Con gran respaldo popular se presentó como el “salvador” en medio de la grave crisis que azotaba a Francia. Reivindicó la autoridad y el orden presentándolo como la única alternativa, lo contrario sería la guerra y la disolución de la República. Adecuó la Constitución a las necesidades del Segundo Imperio. Es el producto de la coyuntura histórica y de las cualidades personales de Napoleón Bonaparte (Bluche, 1984: 8).

Presidente de la República, fue puesto al servicio de grupos *narcoparamilitares*, motivo por el cual varios dirigentes sindicales y líderes de oposición fueron asesinados o sufrieron amenazas de muerte. El DAS, convertido en verdadera *policía política* del régimen, realiza interceptaciones telefónicas, seguimientos, falsas denuncias y amenazas anónimas, no sólo a miembros de organizaciones de la sociedad civil, críticos del gobierno (Derechos Humanos, periodistas, gremios y sindicatos), sino a altos dignatarios del Estado que se han mantenido independientes del poder presidencial, particularmente a la rama judicial.

- d. Pretensión de instalar un pensamiento único. Una de las cualidades de los sistemas autoritarios es la exclusión de las ideas divergentes y de la pluralidad. Bajo el régimen bonapartista colombiano, se ha hecho evidente la promoción del “pensamiento único”, de modo tal que las voces críticas son tomadas como “traidores a la patria”, “terroristas” o “amigos de los terroristas”. De esta manera, se asume la democracia simplemente como una pose discursiva, una retórica vacua; pues realmente, en la población se refuerza la idea de que las posturas diferentes son peligrosas, de allí la estigmatización a la oposición. Obviamente, las pretensiones hegemónicas del régimen han contado con fuertes resistencias de organizaciones sociales, sectores críticos de la intelectualidad e incluso de disidentes de las propias filas uribistas, quienes advierten los riesgos para la construcción de la democracia.

### **LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ES SÓLO LA PUNTA DE ICEBERG<sup>15</sup>**

La *seguridad democrática* contenida en la propuesta del Plan de Desarrollo, se erige como un intento por recuperar el control del Estado que las élites consideraban haber perdido, por lo menos parcialmente. Aunque en realidad, ésta no es más que la parte visible del iceberg que pretende allanar el camino para instaurar el régimen político, que a su vez, asegura la expansión y/o consolidación del modelo de desarrollo neoliberal implementado por los sectores dominantes para su lucro. No puede desconocerse que cierto nivel

---

15 Un *iceberg* es un “pedazo inmenso de hielo dulce flotante, desprendido de un glaciar formado por nieve o de una plataforma de hielo. Los icebergs son arrastrados hacia latitudes más bajas, a veces ayudados por las corrientes marinas frías de origen ártico, como es el caso de la Corriente del Labrador o de Groenlandia. De un iceberg sobresale del agua sólo una octava parte de su volumen total, por lo que estas masas gélidas constituyen un peligro para la navegación, ya que pueden alcanzar dimensiones enormes” (Wikipedia, 2009).

de inseguridad seguirá siendo funcional a los propósitos reales de la *seguridad democrática* que, como “punta del iceberg”, pone a discutir a todo el país sobre sus alcances y efectos, mientras que debajo de ésta, continúa avanzando la maquinaria de reformas económicas que acrecienta el capital de una élite.

El relativo mejoramiento de la seguridad del país, logró el propósito de mayor “confianza inversionista” e incremento de las utilidades del capital privado local y transnacional, como lo corroboran las declaraciones del general Ospina, entonces comandante general de las Fuerzas Militares, quien al referirse a la *seguridad democrática* y al Plan Patriota, resalta: “paulatinamente estamos retomando ese control [territorial] y por eso los indicadores, han mejorado. El PIB se ha incrementado [...]” (Ospina, 2005: 49). De lo afirmado por el general acerca del crecimiento económico y el aumento del PIB, no se infiere necesariamente una mejoría en las condiciones económicas y sociales de la mayoría de la población, como reza el credo neoliberal y su teoría del “derrame”, ya que los datos económicos en el segundo cuatrienio de Uribe revelan una elevada tasa de desempleo, que en el primer mes del 2010 registraba 14,6%, e incluso, para las trece principales ciudades del país ascendía a 15,3% (DANE, 2010), superando la tasa promedio de América Latina. A éstos se suman los millones de colombianos que continúan viviendo en la pobreza y los que se encuentran en estado de indigencia.

Al drama de los desaparecidos hay que sumarle las estrategias de guerra implementadas en el marco de la política de seguridad, que han desplazado forzosamente de sus tierras y viviendas, a millones de personas; en el período 2002-2009, la cifra de desplazados asciende a 2.412.834 personas. Esto quiere decir que de un total aproximado de 4.915.579 personas que han sido desplazadas forzosamente en los últimos 25 años, el 49% fueron expulsadas de sus tierras durante los siete años, desde que inició el gobierno de Uribe (CODHES, 2010).

La distribución del presupuesto nacional, como lo analiza el economista Rafael Uribe para el año 2009, calculando que existen alrededor de 11 mil guerrilleros y un total de población de 44 millones, tendríamos que, para combatir a un guerrillero se dedican alrededor de 42,5 detectives, policías y soldados, sin contar el rubro dedicado al pago de recompensas y la compensación a los cerca de 4 millones de informantes que, según cifras del gobierno, existen en el país. El sector defensa y seguridad entre los años 2003 y 2009, ha consumido \$96,5 billones de pesos, en un proceso ascendente, que inició en el 2003 con \$9,2 billones y llegó en el 2009 a \$19,6 billones, equivalentes a 4,8% del PIB, rubro exageradamente alto, al que se le suman los aportes al gasto militar de la empresa privada nacional, las multinacionales que

operan sobretodo en el campo, los departamentos, los municipios, el Plan Colombia, lo gastado por INDUMIL, la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana y las indemnizaciones que debe pagar el Estado por las demandas ocasionadas por los “excesos” de la Fuerza Pública (Uribe, 2009).

La política de seguridad durante la administración de AUV, tiene otro efecto negativo que es el desequilibrio entre los recursos dedicados a ésta y los de la inversión social. Por ejemplo, el presupuesto nacional para el año 2010, destina a la seguridad el 14,2% (\$148,3 billones), en contraste con el 13,9% para la educación y el 1,7% para vivienda y desarrollo (Senado, 2009). A esto, se suma la reforma tributaria mediante la que el Estado espera recaudar \$3,2 billones adicionales para financiar la *seguridad democrática* por otros 4 años<sup>16</sup>.

Durante la primera administración de Uribe se adelantaron tres reformas tributarias que, según el ex Controlador General Carlos Ossa, “tienden a beneficiar proporcionalmente más a los contribuyentes de ingresos más elevados” (2006: 5). En efecto, mediante la Ley 788 de 2002, la Ley 819 y la Ley 863 del 2003, las personas con mayores ingresos tienen grandes descuentos de su renta gravable al aumentar aquellos ingresos que no constituyen renta<sup>17</sup>. Por el contrario, las de menores ingresos no pueden disfrutar de estos beneficios, pues, generalmente, sus niveles de ahorro son muy bajos o inexistentes al igual que su participación dentro de las empresas y el sistema financiero. Así mismo, estos sectores sociales tampoco pueden “favorecerse de las rentas exentas que benefician a las altas dignidades del Estado y de las exenciones sobre las generosas pensiones de jubilación que reciben unas pocas personas, ni pueden aprovechar significativamente las deducciones por pago de intereses sobre préstamos para adquisición de vivienda, ni por donaciones, entre otras” (Ossa, 2006: 5).

En los primeros años de la administración Uribe se disminuyó el déficit fiscal como consecuencia de las privatizaciones de empresas estatales, pero en los dos últimos años volvió a incrementarse hasta llegar a casi \$20 billones, que representan entre el 4 y el 4,5% del

---

16 Este incremento en el gasto militar fue aprobado en medio de denuncias contra las ejecuciones extrajudiciales, presentadas como “muertes en combate” (*falsos positivos*), cometidos por las Fuerzas Militares, en su afán de mostrar buenos resultados para ganar estímulos y ascensos. Al finalizar el 2009, la Procuraduría General de la Nación había abierto investigación disciplinaria contra tres mil militares, involucrados en estos homicidios, ocurridos durante los siete primeros años del gobierno de AUV (*Semana.com*, 2009a).

17 Se refiere especialmente a la distribución de utilidades, dividendos y participaciones como socio y accionista, el componente inflacionario de los rendimientos financieros y las sumas destinadas al ahorro para el fomento de la construcción, entre otros.

PIB<sup>18</sup>. El gobierno reiteradamente le atribuye a la inversión extranjera la generación de un alto número de empleos; con ese argumento, la *seguridad democrática*, pretende dar “confianza inversionista” al capital transnacional en condiciones de enormes ventajas tributarias y de desnacionalización de las empresas estatales. Sin embargo, al examinar cada uno de los sectores en los que se ha hecho inversión extranjera directa, se constata que fueron el petrolero, las minas y canteras (incluye carbón) los beneficiados de la apertura de la economía a los flujos internacionales, sin que ello signifique un crecimiento real del empleo, pues estos sectores no contratan gran número de mano de obra. En los otros casos se trató simplemente de empresas, unas antes propiedad de la burguesía interior, que transfirieron su propiedad a capital transnacional, sin crear nuevos puestos de trabajo. La contundencia de estas cifras, revela que la importancia de la confianza inversionista como base del crecimiento económico y como estrategia para la superación del desempleo, es tan sólo un mito difundido por el discurso ideológico neoliberal, utilizado por el gobierno demagógicamente para fortalecer su imagen de “benefactor”, sin que ello represente mejorar las condiciones de vida de la población menos favorecida.

Otra de las políticas económicas del gobierno de AUV, ha sido la promoción de las Zonas Francas. En su empeño de asegurar la “confianza inversionista” y atraer capital extranjero al país, se ofrece al mercado de capitales estas zonas, señalando tres tipos de beneficios: financieros, cambiarios y aduaneros. En Colombia, las Zonas Francas han estado envueltas en un alto grado de corrupción. En el 2009, el gobierno adjudicó la Zona Franca de Occidente, ubicada en el municipio de Mosquera, Cundinamarca, a los jóvenes empresarios Tomás y Jerónimo Uribe Moreno (hijos del Presidente AUV)<sup>19</sup>. En países como Colombia y México, las Zonas Francas han sido criticadas por la sobreexplotación de mano de obra y la desprotección laboral que llega al extremo de la no aplicación de los más elementales derechos laborales consagrados en el Código Sustantivo del Trabajo y en la legislación. Una recurrente modalidad de trabajo en estas zonas es el sistema de *maquila* que las personas se ven sometidas a aceptar, pese a

---

18 Para enfrentar el déficit fiscal, el gobierno ha hecho traslados de Ecopetrol y ha acudido a endeudarse, de modo que la deuda pública externa pasó entre 2008 y 2009 (noviembre) de 29.447 millones de dólares a 36.766 millones de dólares, más un incremento de la deuda pública interna de \$105 billones a cerca de \$120 billones.

19 Según investigación realizada, esta zona cuenta con una importante inversión de los hermanos Uribe Moreno, cuyos predios se valorizaron sustancialmente gracias a decisiones oficiales de los funcionarios integrantes de la Comisión de Zonas Francas, todos ellos subordinados directos del presidente (García, 2009:69).

las precarias condiciones laborales y presionadas por el alto volumen de desempleo; aunque la lógica del capital y del gobierno nacional la presenta como un espacio de “generación de empleo” del que se deriva un supuesto beneficio social.

En este régimen se dio una considerable modificación de los indicadores y las variables macroeconómicas. Por ejemplo, el gobierno presenta como un acierto de sus políticas económicas el descenso de la línea de pobreza y de la indigencia, respecto de los anteriores<sup>20</sup>. No obstante, los resultados positivos mostrados por los indicadores no significan un cambio en la realidad. En el 2006, el gobierno tomó la decisión de modificar la metodología para medir la pobreza y la indigencia en Colombia; en este cambio se excluyó a algunos bienes de consumo, o la frecuencia de consumo de algunos de éstos, como criterio para determinar qué personas estarían clasificadas en el rango de pobreza o de indigencia. La consecuencia de esta alteración fue una disminución en estos rangos, aunque en la realidad las cifras sean iguales o superiores a las generadas antes de la implementación de las políticas gubernamentales. La desigualdad social es tan aberrante que, según informe de ONU “Hábitat”, el 10% de los hogares más ricos capturan el 49,1% del ingreso, mientras el 20% más pobre sólo recibe el 0,9%. Es decir, de \$100 a distribuir, los primeros reciben \$49,1 y los segundos apenas 90 centavos (ONU, 2010).

La política de *seguridad democrática* incrementó el pie de fuerza destinando 48,6 billones de pesos, de los cuales el impuesto para la seguridad recaudó 2,4 billones de pesos (19% más de lo presupuestado). Este rubro representó un 4,3% del PIB y 13,6% del Presupuesto Nacional. Es importante resaltar que durante la administración de AUV, además del aumento del gasto militar, de manera considerable se incrementó el gasto público total. De ahí que la participación porcentual del gasto militar, respecto del presupuesto, aparezca con una leve variación (Villamizar y Espejo, 2004: 9).

Los Planes Colombia I y II, han sido mostrados como estrategia de la cooperación entre Estados Unidos y Colombia para la lucha

---

20 El régimen se ufana de haber logrado un crecimiento de la economía durante algunos años de sus mandatos. Sin embargo, esta recuperación de la economía colombiana estuvo asociada a la tendencia presentada en América Latina, pues comparando el crecimiento del PIB de la nación con el de Chile y Perú, dos países que también iniciaron procesos de apertura económica, se puede observar que, a pesar de la tasa ser mucho más baja que la de estos países, el ciclo es prácticamente similar en las tres naciones. De allí entonces, se puede concluir que, este comportamiento de la economía colombiana no sólo obedece a esfuerzos particulares de este gobierno para aumentar la demanda interna, sino más bien a un comportamiento generalizado de la economía mundial y latinoamericana.

antidrogas y la superación del conflicto armado interno, pero en realidad éstos obedecen más a los objetivos y estrategias geopolíticas de Washington en el continente, que a una contribución al desarrollo y pacificación de la sociedad colombiana. La aplicación del Plan Colombia, en medio de un controvertido balance, muestra entre sus resultados: efectos nocivos para el ecosistema, producidos por las fumigaciones; contribución al fortalecimiento de los paramilitares, “afecta negativamente el compromiso de las Fuerzas colombianas en la lucha contra las drogas” (Maldonado, 2009: 4). El Plan Colombia I, no tuvo en cuenta la necesidad de aumentar la inversión social para dar respuesta a los factores estructurales del conflicto armado colombiano. Posteriormente, con una falacia, el gobierno presenta las cifras correspondientes a su política social y económica en el período 2007-2010, como parte del Plan Colombia II, cuando en realidad, buena parte de ella corresponde al Plan de Desarrollo de la segunda administración de AUV<sup>21</sup>.

#### **NUEVAS VERSIONES DE LA DOCTRINA DE LA SEGURIDAD NACIONAL**

Siguiendo la moda actual de rechazo a la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN), tristemente célebre en la década de los ochenta, durante las dictaduras militares en el Cono Sur, el presidente Uribe, al referirse a las bondades de la *seguridad democrática*, reiteradamente aclara que ésta es diferente a la DSN, y por ello afirma: “Nosotros entendemos la seguridad y el crecimiento económico, no como fines en sí mismos, sino como medios para erradicar la pobreza y obtener la equidad” (Uribe, 2009). No obstante, a pesar de los discursos presidenciales, la *seguridad democrática* resultó ser una versión de

---

21 El Plan Colombia –ahora *Plan Patriota*– como estrategia norteamericana de lucha contra el narcotráfico, se convirtió en otro negocio más, como ya mostró la experiencia peruana bajo el gobierno de Fujimori, o la alta corrupción de los funcionarios colombianos. Rentable para las empresas gringas productoras de los precursores químicos necesarios para la producción de cocaína y para las compañías norteamericanas vinculadas a los productos empleados para la fumigación de cultivos, así como los aviones *black hawk* y demás armas destinadas al combate contra los cultivadores. En Colombia, la lucha antidrogas ha sido un buen pretexto de los Estados Unidos para intervenir abiertamente en el conflicto interno; se combate al movimiento insurgente y, de paso, se reprime a las organizaciones sociales que se movilizan por reivindicaciones o en defensa de sus derechos. El comandante de las fuerzas armadas, reconocía que “el *Plan Patriota* es un plan militar y como tal no es de dominio público [...] está diseñado para llevar paz y tranquilidad a Colombia y básicamente para contrarrestar los propósitos de los grupos terroristas, que en lenguaje nuestro llamamos bandidos [...]” (Ospina, 2005: 41-2).

la DSN, actualizada y adecuada a las condiciones históricas de la “democracia” colombiana y de los cambios socioeconómicos. Las estrategias de seguridad lograron imponerse mediante un régimen bonapartista, que aplicó una política de choque para resolver el grave problema de la inseguridad, la ingobernabilidad y la “falta de autoridad”, en la que Colombia era señalada como un Estado a punto de naufragar, envuelto en una caótica conflictividad. Los problemas de orden social y político, precedentes a la llegada al gobierno de Uribe Vélez, habían sido caracterizados de diferente manera, dependiendo del grado de profundidad atribuido a la crisis y, especialmente, frente a la determinación de las causas generadoras del conflicto. Mientras la élite reducía el problema a la violencia personificada en las FARC, los sectores críticos señalaban factores estructurales de orden socioeconómico, político e histórico cultural.

Numerosos hechos evidencian que la política de seguridad ha estado dirigida, prioritariamente a combatir a los grupos insurgentes y a enfrentar a los movimientos de oposición, más que a los paramilitares y a la delincuencia urbana, sectores estos que con todo y las vanaglorias desmovilizaciones, se mantienen activos. Más allá de los enemigos directos enfrentados por la *seguridad democrática* y las masivas violaciones de derechos humanos, ocurridas como consecuencia de ella, siguiendo el modelo de la DSN bajo la dictadura militar chilena, la política de seguridad en Colombia le ha facilitado al régimen la implementación de programas macroeconómicas que, acogiendo las orientaciones del *Consenso de Washington*, benefician los intereses del capital local y transnacional.

Entre la *seguridad democrática* y la DSN existen rasgos comunes, referidos a los procedimientos –predominantemente militares– acompañados de un discurso ideológico que construye un enemigo social; en la DSN era el comunismo, ahora se trata del “terrorismo”, el narcotráfico y la inseguridad ciudadana. Este fue el procedimiento seguido durante la primera administración de Uribe y, luego, en el segundo período (2006 - 2010), en el que se adelantó la fase de *Consolidación de la seguridad democrática*, con la que se profundizó su ideología *securitaria*, vinculando la población a sus propósitos con el Programa de Redes de cooperantes e informantes con el que se pretende “consolidar la presencia del Estado en todo el territorio nacional” (Ministerio de Defensa, 2009: 35).

Por otra parte, las transformaciones del capitalismo a nivel mundial han ido más allá del proceso de explotación económica de la población y la simultánea concentración de poder en pocas manos. Los cambios incluyen las esferas sociales, culturales y políticas, pasando de la estrategia de dominación de la sociedad y del control disciplina-



rio de los cuerpos, propio de los primeros siglos del capitalismo, hasta llegar a la fase actual de control biopolítico que incluye una dominación de la vida, la mente y las voluntades de los seres humanos<sup>22</sup>. Este ejercicio biopolítico del poder viene ocurriendo de manera intensa en los años más recientes de la globalización neoliberal y hace presencia también en los países menos desarrollados.

El discurso y la práctica de la *seguridad democrática* han sido el vehículo más apropiado para la implementación de las técnicas propias de la gubernamentalidad neoliberal con las que se pretende *introyectar* en la conciencia de cada uno de los individuos la necesidad de una obediencia ciega al poder, de una colaboración permanente y acrítica con todas las políticas estatales a cambio de recibir la protección frente a los enemigos que el propio poder continúa construyendo y magnificando, llámense FARC, gobierno de Chávez, delincuencia organizada, inseguridad urbana. A las redes de cooperantes e informantes –pagos o no– como parte de las novedosas estrategias de seguridad, se añaden los controles de biopoder, mediante el empleo de nuevas tecnologías, como dispositivos de cámaras teledirigidas, bases de datos que recopilan todo tipo de información personal, adquirida por diferentes vías (tributarias, registros de propiedad, supermercados, servicios públicos, empresas de transporte, centros de salud y diversa clase de redes sociales virtuales), que han estado orientadas a asegurar el poder del “gran hermano”, quien encubierto de imagen protectora, asegura su control sobre la población; situación que se refuerza y facilita con la dócil y “voluntaria” entrega que los ciudadanos hacen de su libertad al poder, para obtener a cambio, la cada vez más esquivada tranquilidad y seguridad.

## **SEGURIDAD HUMANA DESDE ABAJO Y DERECHOS HUMANOS: UNA PROPUESTA**

Desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial, durante los años de creación de la ONU y hasta nuestros días, han existido bá-

---

22 Michel Foucault establece que la biopolítica es una tecnología dirigida al hombre/especie, a la masa, a la población, en cuanto afectada por procesos de conjunto propios de la vida, con prácticas y ámbitos de intervención definidas (la natalidad, la morbilidad, la capacidad o incapacidad biológica y el miedo, entre otros). La población aparece como el nuevo cuerpo político, como el problema político, científico, biológico y de poder, ocupándose de fenómenos de orden económico y político. Para su funcionamiento, la biopolítica utiliza dispositivos de seguridad que buscan establecer mecanismos reguladores en la población, para establecer un equilibrio que permita no evitar lo aleatorio (como en la Ley o la disciplina), sino controlarlo, asegurar una regularización, que permita mantener una seguridad interna de la población sobre sus peligros internos (Foucault, 2006: 218 y ss.).

sicamente dos enfoques de seguridad: el que valora a la seguridad como un fin en sí mismo, cuyo principal bien protegido es el Estado y sus instituciones y, el otro enfoque, por el contrario, considera la seguridad como un medio para la realización de los derechos humanos y, en consecuencia, los principales bienes protegidos son las personas y los diversos colectivos, más allá de las instituciones que están para proteger a todas y cada una de las personas. En el primer enfoque, la fuerza es el medio por excelencia para lograr su objetivo, de ahí que se caiga en una visión militarista de la seguridad. Mientras que en el segundo, aunque no se excluye la posibilidad del empleo de ésta, la coerción es un componente subordinado al objetivo central de la realización de los derechos humanos, incluidos los de los actores generadores de inseguridad.

Las concepciones que desde la filosofía política orientan la *seguridad democrática*, están estrechamente ligadas a las lógicas del poder, implementadas en los últimos años en los países más desarrollados, particularmente en Estados Unidos y Europa con posterioridad al 11-S y al 11-M. Los aspectos más visibles contienen estrategias militares justificadas en la necesidad de enfrentar al “terrorismo” que unas veces adquiere la fisonomía del fundamentalismo islámico, otras de grupos insurgentes como las FARC y otras de un enemigo telúrico, invisible, que puede aparecer por doquier, encarnado en la “inseguridad urbana”. Así mismo, la protección *securitaria* puede asumir la forma de “misión humanitaria”, cuya presentación “generosa” gana aplausos de la “opinión pública” local e internacional, al aparecer como grandes benefactores que, en nombre de los profundos sentimientos de solidaridad conmueven la sensibilidad de la gente hasta robar su admiración y respaldo, pues actúan en coyunturas difíciles, generadas por desastres “naturales”, en los que se justifica todo tipo de intervención, incluida la militar.

En pugna con el enfoque *securitario* y militarista que se ha ido imponiendo, se nos ofrece la perspectiva de la Seguridad Humana, promulgada desde el Informe de Desarrollo Humano de 1994, del PNUD, en el que se definió a ésta como la suma de siete diferentes dimensiones: económica, alimenticia, de salud, de medio ambiente, personal, comunitaria y política. Este enfoque ha tenido importantes desarrollos conceptuales, que recientemente se recogen en los Objetivos del Milenio (ODM). Sin embargo, en la práctica su formulación no ha significado una afectación a las lógicas del poder, corriendo el riesgo de ser un enunciado más, de los tantos consagrados en los tratados internacionales de Derechos Humanos que no logran materializarse en acciones concretas, transformadoras de las condiciones socioeconómicas y políticas, que constituyen amenazas

y afectan la tranquilidad de las personas en los diferentes ámbitos de la existencia humana.

Cada vez se hace más evidente la internacionalización del conflicto armado colombiano y el protagonismo de Estados Unidos en éste, al punto de ser uno de los actores del mismo, de modo tal que cualquier propuesta de solución, necesariamente debe contar con la postura del gobierno de Washington. De otra parte, el intento de hacer realidad la Seguridad Humana, exige tener en cuenta cada una de las dimensiones que la componen, su dinámica de funcionamiento, con sus especificidades e interacción, para una posible aplicación a la realidad colombiana, en la que es necesario desvelar y comprender la injerencia directa del imperio en nuestros conflictos y en las confrontaciones con los gobiernos y las sociedades latinoamericanas.

La Seguridad Humana constituye un potencial dinamizador de procesos teóricos y prácticos que pueden ser arma de resistencia y de soporte para la construcción de formas alternativas de poderes contrahegemónicos, lo cual exige retomar esta idea originaria del PNUD, enriqueciéndola y aplicándola a las condiciones concretas de cada país, pero sobre todo, para impregnarla de un claro enfoque que, ubicado desde los intereses de las clases subalternas, ofrezca posibilidades de acción colectiva frente a las políticas *securitarias* y a las estrategias de dominación del biopoder.

La implantación del régimen bonapartista colombiano, se ha hecho sin apelar a la directa suspensión del Estado de derecho y de las garantías constitucionales, logrando hábilmente mantener las formalidades democrático constitucionales, aunque en la realidad, con diversos mecanismos, asume las prácticas propias de los Estados de excepción, en el marco del cual aplica el enfoque *securitario*, como acertadamente lo critica el Consejo Nacional de Planeación, al señalar que la *seguridad democrática* ha implementado “algunos esquemas para el fortalecimiento y apoyo de la Fuerza Pública que militarizan a la sociedad en lugar de buscar la legitimidad del Estado para lograr la eficacia de su acción” (CNP, 2003: 26).

Frente a las políticas militaristas de seguridad del régimen bonapartista, adquieren importancia las reinterpretaciones y adecuaciones que, referidas a la seguridad pública en el contexto colombiano, se vienen haciendo como *Seguridad Humana desde abajo*; expresión de resistencia a los poderes y alternativa desde la sociedad civil, que señala, en el marco de la formación socioeconómica capitalista, la posibilidad de construcción de poderes contrahegemónicos, de protección de los riesgos y las amenazas provenientes de la aplicación de las políticas económicas y *securitarias* de regímenes autoritarios y de estrategias de control biopolítico.

La *Seguridad Humana desde abajo*, de acuerdo a lo planteado desde el Observatorio de Seguridad Humana de Medellín<sup>23</sup>, no pretende ejecutar formas locales y comunitarias que reemplacen al Estado en la provisión de la seguridad o que propendan por la ya problemática privatización de la seguridad, sino de una invitación a pensar conjuntamente con los sectores más vulnerables en el significado de la seguridad, para exigir del Estado una provisión de la seguridad como bien público. De acuerdo a la interpretación de la profesora Jenny Pearce, una política inteligente, sostenible y ética de la seguridad no empieza con un diseño a puerta cerrada, con visiones muy masculinas de mano dura, con poco o nada de atención al uso abusivo de la violencia en nombre de la seguridad. Empieza “desde abajo”, escuchando la gente, abriendo espacios de interacción humana, ofreciendo caminos distintos a la violencia para los jóvenes, protegiendo las mujeres de la violencia, reconociendo el impacto traumático de la violencia en las generaciones que la han sufrido, interrumpiendo los ciclos intergeneracionales de violencia, priorizando la niñez y las nuevas generaciones, y buscando políticas que colocan primero al ser humano y a su dignidad (Pearce, 2010:10).

Con la propuesta de *Seguridad Humana desde abajo*, nos colocamos deliberadamente del lado de los sectores más vulnerables y vulnerados de la sociedad; aquellos que experimentan la inseguridad de manera cotidiana y que en momentos de crisis son objeto también de las respuestas coercitivas que el Estado implementa para responder a las continuas demandas por reducir los índices más visibles de inseguridad. Con esta visión, nos proponemos, desde las voces de hombres y mujeres, establecer las dimensiones de la Seguridad Humana más afectadas en cada uno de los lugares de trabajo, vivienda y espacios públicos; determinar conjuntamente los factores de inseguridad y avanzar hacia la formulación de propuestas que incidan en el accionar del Estado y la administración pública municipal en pro de corregir esas inseguridades y satisfacer los derechos. Pretendemos visibilizar y potenciar iniciativas ciudadanas por medio de las cuales se mejore la situación de seguridad en una o varias de sus dimensiones, porque buscamos aportar a la construcción de una ciudadanía que conciba lo político como una actividad compartida, cuyo fundamento es una “actitud comprometida contra todas las formas de desigualdad e injusticia” (Herrera, 2008: 163).

---

23 Este *Observatorio* es un proyecto experimental que venimos impulsando en una alianza entre investigadores de la Universidad de Antioquia, funcionarios de Derechos Humanos de la Personería de Medellín y del Instituto Popular de Capacitación, ONG de Derechos Humanos de la región.

Finalmente, reconocemos que la *Seguridad Humana desde abajo*, en cierto modo es una utopía, en el sentido de Paul Ricoeur: “la apertura de lo posible, y de ahí la necesidad de la misma para impulsar a la acción” (citado en Herrera, 2008: 153). La *Seguridad Humana desde abajo*, puede ser una dinámica que confronta al poder desde las resistencias adelantadas por diversos movimientos que enarbolan la defensa de los Derechos Humanos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales, culturales y del medio ambiente. Esta propuesta no sustituye las múltiples acciones que cotidianamente ejercen, de manera visible o no visibilizada, millones de seres humanos que en *multitud*, se enfrentan al poder devorador del capital en los múltiples espacios de la vida y de la sociedad.

### BIBLIOGRAFÍA

- Amnistía Internacional (AI) 2009 *La tragedia humanitaria en Colombia empeoró* en <[www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)> acceso 28 de mayo de 2009.
- Albiñana, Antonio 2010 “Aparece en Colombia una fosa común con 2.000 cadáveres” en *Público* (España) en <<http://www.publico.es/internacional/288773/aparece/colombia/fosa/comun/cadaveres>> acceso 24 de enero de 2010.
- Aniyar de Castro, Lola 1985 “Derechos humanos, modelo integral de la ciencia penal y sistema penal subterráneo” en *Revista del Colegio de abogados penalistas del Valle* (Cali: Colegio de abogados penalistas del Valle) Vol. 13.
- Beney, Christophe 2009 “Entrevista: El conflicto se ha movido a zonas que no estaban afectadas” en *Revista Semana.com* (Bogotá) en <[www.semana.com](http://www.semana.com)> acceso 22 de septiembre de 2009.
- Bluche, Frédéric 1984 *El bonapartismo* (México: FCE).
- Bobbio, Norberto; Matteucci, Norma y Pasquino, Gianfranco 1997 “Bonapartismo” en *Diccionario de Política* (México: Siglo XXI) 10ª edición en español.
- Corporación Nuevo Arco Iris (CNAI) 2009 “Más acciones de ‘paras’ que de las FARC” en “Informe de la Corporación Nuevo Arco Iris sobre el conflicto armado en Colombia” en <<http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/?q=node/601>> acceso 25 de noviembre de 2009.
- Consejo Nacional de Planeación (CNP) 2003 *Colombia se pronuncia sobre el Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario 2002-2006”* (Bogotá: Editora Guadalupe).
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) 2010 “¿Salto estratégico o salto al vacío?” en *Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el*

- Desplazamiento* (Bogotá) No. 76, 27 de enero en <[http://www.codhes.org/index2.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=145&Itemid=50](http://www.codhes.org/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=145&Itemid=50)> acceso 30 de enero de 2010.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) 2010 *Encuesta Hogares* en <[http://www.dane.gov.co/daneweb\\_V09/index.php?searchword=DESEMPLEO&ordering=&searchphrase=all&Itemid=1&option=com\\_search](http://www.dane.gov.co/daneweb_V09/index.php?searchword=DESEMPLEO&ordering=&searchphrase=all&Itemid=1&option=com_search)> acceso 30 de enero de 2010.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) 2003 *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado comunitario* (Bogotá: Departamento Nacional de Planeación).
- “Directiva ministerial 029 de 2005” 2005 en *El Espectador* en <<http://www.elespectador.com/opinion/editorial/articulo87344-directiva-ministerial-029-de-2005>> acceso 25 de noviembre de 2008.
- “El crimen invisible” 2009 en *Semana.com* (Bogotá) 17 de octubre en <<http://www.semana.com/noticias-nacion/crimen-invisible/130145.aspx>> acceso 26 de noviembre de 2009.
- Escuela Nacional Sindica (ENS) 2010 “Informe sobre los Derechos Humanos de los sindicalistas colombianos” en <[www.ens.org.co](http://www.ens.org.co)> acceso el 7 de junio de 2010.
- “Estado recogerá 3.2 billones de pesos para la guerra” 2009a en *Semana.com* (Bogotá) 26 de noviembre en <<http://www.semana.com/noticias-politica-estado-recogera-32-billones-pesos-para-guerra/131835.aspx>> acceso el 26 de noviembre de 2009.
- Foucault, Michel 2006 *Defender la sociedad* (Buenos Aires: FCE).
- Foucault, Michel 2007 *Nacimiento de la biopolítica* (Buenos Aires: FCE).
- García H., Sandra Yanneth 2009 “‘Tienen plata y quieren más’: los hermanos Uribe y los predios del municipio de Mosquera” en *¿Continuidad o Desembrujo? La Seguridad Democrática insiste y la desesperanza resiste* (Bogotá: Antropos) pp. 66-69.
- García-Durán, Mauricio 2006 *Movimientos por la paz en Colombia 1978-2003* (Bogotá: CINEP).
- González Posso, Camilo 2008 “Saldo en Rojo” en *El Tiempo* <[http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/otroscolumnistas/saldo-en-rojo\\_4426969-1](http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/otroscolumnistas/saldo-en-rojo_4426969-1)> acceso el 5 de agosto de 2008.
- Herrera Flores, Joaquín 2008 *La reinención de los derechos humanos. Colección ensayando* (Andalucía: Publidisa).
- Hobbes, Thomas 1994 (1651) *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil* (México: FCE).
- “Iceberg” en *Wikipedia enciclopedia virtual* 2009 en <<http://www.wikipedia.com>> acceso MES de 2009.

- Informe Coalición Colombiana Contra la Tortura 2010 “Informe alternativo sobre tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes. Colombia 2003-2009” en <<http://www.corporacionavre.org/files/pdf/informetortura09.pdf>> acceso el 6 de junio de 2010.
- Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses 2010 Informe de gestión, 2009 en [www.medicinalegal.gov.co/audiencias/informegestion2009](http://www.medicinalegal.gov.co/audiencias/informegestion2009) acceso el 7 de junio de 2009.
- Klein, Naomi 2007 *La doctrina del Shock* (Barcelona: Paidós).
- Locke, John 1976 (1690) *Ensayo sobre el gobierno civil* (Madrid: Aguilar).
- Londoño B., Hernando 2007 “Legalidad, legitimidad y efectividad de los sistemas punitivos: El caso de la comuna 13 de la ciudad de Medellín (2000-2005)” Tesis de Maestría en ciencia política, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, Medellín.
- Maldonado, Juan Camilo 2009 “¿Debe Washington revisar su política hacia Colombia?; Una cooperación contraproducente” en *El Espectador* (Bogotá) en <<http://www.elespectador.com/impreso/internacional/articuloimpreso175299-una-cooperacion-contraproducente>> acceso el 4 de diciembre de 2009.
- Marx, Carlos 1992 (1844) “La cuestión judía” en *Deutsch-Französische Jahrbücher* (Bogotá: Argumentos) N° 28 y 29; trad. Rubén Jaramillo Vélez.
- Ministerio de Defensa 2009 *Logros de la política de consolidación de la seguridad democrática –PCSD*. (Bogotá: Imprenta Nacional) en <[http://www.mindefensa.gov.co/descargas/Sobre\\_el\\_Ministerio/Planeacion/ResultadosOperacionales/Resultados%20Operacionales%20Ene%20-%20Dic%202008.pdf](http://www.mindefensa.gov.co/descargas/Sobre_el_Ministerio/Planeacion/ResultadosOperacionales/Resultados%20Operacionales%20Ene%20-%20Dic%202008.pdf)> acceso el 20 de noviembre de 2009.
- Moncayo C., Víctor M. y Rojas, Fernando 1978 *Luchas obreras y política laboral en Colombia* (Bogotá: La Carreta).
- Monedero, Juan Carlos 2005. *El gobierno de los nombres. De la crisis de legitimidad a la trampa de la gobernanza*. Borrador para la discusión (Madrid: Universidad Complutense de Madrid).
- “Neoliberalismo” en *Wikipedia enciclopedia virtual* 2009 en <<http://www.wikipedia.com>> acceso MES de 2009.
- Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario de la CCEEU, et al. 2009 “Ejecuciones extrajudiciales. Realidad inocultable (2007-2008). Boletín especial” en <<http://www.ddhhcolombia.org.co/files/file/Publicaciones/ejecuciones%20una%20realidad%20inocultable.pdf>> acceso 30 de mayo de 2009.

- Observatorio Derechos Humanos, Presidencia de la República 2006 “Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Vicepresidencia de la República: Situación de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario” en <<http://www.derechoshumanos.gov.co>> acceso 15 de octubre de 2009.
- Organización de Naciones Unidas (ONU) 2003 “Grupos e individuos específicos: éxodos en masa y personas desplazadas” [E/CN.4/2003/NGO/112] en <<http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/6570f19d7e0c3062c1256d0400496cd8?Opendocument>> acceso 20 de octubre de 2009.
- Organización de Naciones Unidas (ONU) “Hábitat 2010” en <<http://www.onuhabitat.org/>> acceso 30 de marzo de 2010.
- Ospina, Carlos A. 2005 “El plan Patriota como estrategia militar” en *Sostenibilidad de la Seguridad Democrática* (Bogotá: Fundación seguridad y democracia) pp. 41-49.
- Ossa, Carlos 2006 “Reforma tributaria y sistema de privilegios” en *Semana* en <[www.semana.com/documents/Doc-787\\_200638.doc](http://www.semana.com/documents/Doc-787_200638.doc)> acceso el 15 de noviembre de 2009.
- Pearce, Jenny 2010 Prólogo: “Seguridad ‘desde abajo’ y para todos” en *Re-pensando la seguridad: Percepciones y representaciones en torno la Seguridad Humana en Medellín, 2009* (Medellín: U. de A., INER, Personería e IPC) pp. 7-11.
- Poulantzas, Nikos 1986 *Estado, Poder y Socialismo* (México: Siglo XXI).
- Presidencia de la República de Colombia 2010 *Acción Social: Agencia presidencial para la acción social y la cooperación internacional. Familias en Acción* en <<http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=204&conID=157>> acceso 15 de enero de 2010.
- Sabine, George H. 2006 *Historia de la teoría política* (México: FCE).
- Senado de la República de Colombia 2009 “Congreso aprobó presupuesto general de la nación (PGN) para el 2010 por 148,3 billones de pesos”, 21 de octubre de 2009 en <<http://www.elsenado.gov.co>> acceso 20 de noviembre de 2009.
- The Economist Magazine 2002 *For whom the Liberty Bell tolls* 29 de agosto en <<http://www.economist.com>> acceso 2 de septiembre de 2009.
- Touchard, Jean 1985 *Historia de las ideas políticas* (Madrid: Tecnos).
- United States Senate Select Committee on Intelligence 2001 “Public Law 107-56” en <<http://intelligence.senate.gov/patriot.pdf>> acceso 15 de noviembre de 2009.



Uribe V., Álvaro 2002 *Mano firme, corazón grande. El camino de la confianza: Programa de Gobierno 2002-2006* (Bogotá: PND).

Uribe V., Álvaro 2002a “Los 100 Puntos de Uribe” en <[http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85269\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85269_archivo_pdf.pdf)> acceso 20 de noviembre de 2009.

Uribe, Rafael 2009 *Más cañones que mantequillas en el presupuesto público* (Medellín: Multicopiado) en <<http://www.caracol.com.co/nota.aspx?id=782914>> acceso 12 de septiembre de 2009.

Villamizar, Andrés; Espejo, Germán 2006 “El gasto en seguridad y defensa en Colombia: de la contención a la ofensiva. Documentos ocasionales” en *Fundación Seguridad y Democracia* en <<http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/instituciones/EnsayoPresupuesto.pdf>> acceso 4 de enero de 2010.

Zuleta Lleras, Felipe 2010 “Quedan notificados” en *El Espectador* (Bogotá) 21 de marzo p.41.

José Alfredo Zavaleta Betancourt\*

## LA SEGURIDAD PÚBLICA EN VERACRUZ, 2004-2009

*“Contra la delincuencia mano dura,  
para la sociedad, fidelidad”.*

Eslogan gubernamental. I Informe  
de gobierno de Fidel Herrera Beltrán

EL PRESENTE TRABAJO DESCRIBE LA CORRELACIÓN entre el fuerte sentimiento de inseguridad y el incremento de algunos delitos experimentados por los veracruzanos en los últimos cinco años. Analiza la baja eficiencia de las policías gestionadas por militares en retiro y los problemas de la política pública diseñada contra la inseguridad, en el marco del conflicto entre el gobierno federal y el gobierno estatal por el control político de Veracruz; asimismo, muestra la limitada participación ciudadana impulsada por las instituciones de seguridad pública en el Estado. Es paradójico, pero en Veracruz sucede que, a mayor número de policías, mayores delitos.

### 1. EL CAMPO DELICTIVO EN VERACRUZ

La delincuencia se ha incrementado en el Estado en los años recientes al igual que la violencia con la cual se cometen algunos delitos, sobre todo aquellos ligados al narcotráfico.

La dinámica de los delitos en el Estado puede observarse como un campo en el cual se enfrentan diversos agentes mediante estrate-

\* Investigador del IIHS-UV. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Autor de los libros: *La militarización de la seguridad pública en México*; *La seguridad pública en Veracruz*; *La inseguridad, la delincuencia, la seguridad pública y la participación ciudadana en Ciudad Juárez*; *La Comisión Estatal de Derechos Humanos en Veracruz, 1990-2008*.

gias de lucha simbólica y material. El campo de los delitos es parte del ámbito delictivo nacional y en él se disputa básicamente dinero y poder, dos recursos que son utilizados legal e ilegalmente para controlar otros mercados delictivos e instituciones públicas en el Estado.

Durante el gobierno de Fidel Herrera Beltrán (2004-2010) Veracruz descendió del 26° al 15° lugar de seguridad que tenía a nivel nacional durante el gobierno de Miguel Alemán Velasco (1998-2004), a pesar de la militarización integral de la Secretaría de Seguridad Pública Estatal [SSPE]. (Véanse los Gráficos 1 y 2 que muestran los mandos militares de las policías preventivas).

La militarización pasiva de las policías, iniciada por Miguel Alemán Velasco, culminó en el actual gobierno con el blindaje militar de la SSPE.

El piso institucional del pacto de gobernabilidad instituido por el gobernador ha sido la militarización pasiva de la seguridad pública en el Estado, impulsada mediante la incorporación de militares a las policías y el incremento de los operativos del Ejército. Respecto de este último punto es necesario considerar que en los años de la gubernatura de Fidel Herrera Beltrán, el gobierno federal incrementó los operativos del ejército, la policía federal [PF], la Procuraduría General de la República [PGR] y la Marina. De 2007 a 2009, el ejército implantó 17 operativos; la PF realizó 199, 87 de los cuales se registraron en el 2009<sup>1</sup>.

En la actualidad, el gobierno estatal insiste en la idea de que Veracruz no es de los estados más peligrosos del país, porque se encuentra por debajo de la media nacional de delitos, según las encuestas nacionales de inseguridad. Este argumento es verdadero, en parte –la misma VI encuesta de victimación del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad [ICESI] lo ubica como uno de los estados menos inseguros–, pero *resulta falso* si se observa el incremento absoluto de los delitos experimentados durante los años de la actual gubernatura. El crecimiento de los delitos contradice las declaraciones de la clase política acerca de que en Veracruz *no pasa nada* y que las instituciones de acceso a la justicia penal son cada vez más eficientes (ver Tabla 1 la cual ubica a Veracruz en el lugar 13°, por su índice delictivo).

A pesar de que la inseguridad y el narcotráfico son las preocupaciones principales de los veracruzanos, actualmente no hay un debate público sistemático acerca de las estadísticas delictivas. En Veracruz no existe una base única de registro de delitos porque cada una de las instituciones encargadas del acceso a la justicia penal tiene registros particulares, la mayor de las veces dispares, y los anexos estadísticos de los informes de gobierno son igualmente dispersos y sin parámetros comunes.

---

1 Datos de PF, PGR, SEDENA y Marina (2009).

Las policías preventivas municipales, los ministerios públicos y las policías preventivas estatales y ministeriales desarrollan conteos con indicadores distintos, no homologables y los datos que el gobierno estatal integra al Instituto Nacional de Geografía e Informática [INEGI] y al Sistema Nacional de Seguridad Pública [SNSP] no muestran continuidad en los tipos de delitos registrados, o bien en los criterios de los datos acumulados. Un buen ejemplo de este problema está representado en la información dispar sobre la violencia contra las mujeres que aportan la Procuraduría General de Justicia del Estado [PGJE] y el Instituto Veracruzano de la Mujer [IVM]<sup>2</sup>.

**Tabla 1**  
Índice de incidencia delictiva y violencia, 2009

Posición	Entidad Federativa	Índice	Incidencia y violencia	Homicidios intencionales por cada 100 mil habitantes	Ejecuciones por cada 100 mil habitantes	Vehículos robados de cada mil	Resto de los delitos por cada 100 mil habitantes
1	Chihuahua	82,16	Muy alta	15,0	32,1	17,0	11.981,3
2	Baja California	61,06	Alta	10,0	10,5	18,9	12.831,5
3	México	55,73	Alta	14,3	2,5	13,2	14.777,5
4	Sinaloa	42,69	Media alta	12,0	17,5	5,0	4.225,9
5	Distrito Federal	40,61	Media Alta	4,4	1,6	5,8	25.457,8
6	Guerrero	39,23	Media alta	13,5	9,3	4,1	5.993,8
7	Oaxaca	34,18	Media	16,4	1,4	3,3	3.850,4
8	Sonora	33,86	Media	8,7	5,5	5,1	9.712,5
9	Tamaulipas	31,19	Media	5,0	3,5	5,6	13.620,1
10	Durango	29,81	Media	4,0	17,6	4,2	4.471,9
11	Morelos	27,37	Media	5,8	1,7	7,0	8.048,5
12	Nayarit	26,16	Media	11,5	0,5	2,0	5.616,2
13	Quintana Roo	25,14	Media	6,8	1,4	1,5	11.931,3
14	Nuevo León	25,08	Media	3,2	1,8	5,1	12.285,7
15	Michoacán	24,45	Media	6,4	5,9	3,0	6.282,5
16	Jalisco	20,69	Media baja	3,3	2,1	2,7	10.696,1
17	Tabasco	20,42	Media baja	5,4	1,0	3,6	6.714,0
18	Guanajuato	20,30	Media baja	3,0	1,2	2,8	11.331,1
19	Chiapas	18,70	Media Baja	7,1	0,7	3,3	2.960,0
20	Veracruz	18,66	Media baja	6,0	0,4	1,9	6.847,6

2 No existe acuerdo entre la PGJE y estas instituciones estatales en el número de mujeres asesinadas en Veracruz.

Posición	Entidad Federativa	Índice	Incidencia y violencia	Homicidios intencionales por cada 100 mil habitantes	Ejecuciones por cada 100 mil habitantes	Vehículos robados de cada mil	Resto de los delitos por cada 100 mil habitantes
21	Puebla	17,98	Media baja	3,3	0,3	1,6	10.863,8
22	Baja California Sur	17,60	Media baja	4,7	0,0	3,1	6.450,1
23	Aguascalientes	17,44	Media baja	2,0	3,4	4,1	6.552,6
24	Coahuila	15,03	Media baja	4,1	2,0	1,8	4.842,9
25	Querétaro	14,04	Media baja	2,2	0,4	4,6	4.300,7
26	Colima	13,73	Media baja	4,1	0,9	2,0	4.210,7
27	Campeche	13,16	Media baja	3,4	0,4	0,2	7.484,2
28	Tlaxcala	13,09	Media baja	3,0	0,1	2,0	5.546,6
29	Zacatecas	10,03	Media baja	2,3	1,7	2,4	2.015,2
30	San Luis Potosí	9,96	Media baja	1,2	1,3	0,4	6.683,4
31	Hidalgo	8,09	Media baja	1,4	1,5	1,4	3.048,4
32	Yucatán	7,82	Media baja	1,2	0,9	0,8	4.369,6
—	Nacional	—	—	5,7	4,9	5,6	10.348,8

Fuentes: homicidio intencional y robo de vehículos por cada 100 mil habitantes, elaborados con base en información de periódico Reforma; el resto de delitos, por cada 100 mil habitantes se obtuvo de restar a la incidencia total de delitos (denunciados y no denunciados) captada por la Quinta Encuesta Nacional sobre Seguridad del ICESI, los delitos reportados en las tres variables ya consideradas en otros componentes del índice (homicidio, ejecuciones y robo de vehículos por cada 100 mil habitantes).

Los medios de comunicación que tradicionalmente debatían la consistencia de las estadísticas delictivas, como parte de su posicionamiento en la esfera pública local, ahora, controlados directamente por las élites políticas mediante los contratos de publicidad, han desplazado este tema de la agenda pública, como parte de una estrategia que hace imposible la evaluación de los discursos sobre los logros de las políticas de seguridad pública de los gobiernos federal y estatal.

Este mecanismo de legitimidad utilizado por el gobierno estatal en los medios es relativamente sencillo y se ha convertido en una matriz institucional de la legitimidad estatal<sup>3</sup>. En los anexos estadísticos de los informes de gobierno o, en los boletines internos de la ssPE, hay un uso artificioso de los datos de algunos delitos en ciclos cortos, menores de un año, para argumentar, mediante la ultra generalización que el delito tiende a la baja. El efecto mediático de esta táctica mediática es efímero, porque sólo dura algunos

3 Por ejemplo la nota: “Veracruz de los estados más seguros” en *Diario de Xalapa*, 26 de noviembre de 2009.

días, durante las coyunturas más intensas de violencia, después, el gobierno y los medios de comunicación vuelven a guardar silencio o bien delegan al gobierno federal la responsabilidad de lo que sucede en el Estado.

Otro buen ejemplo de esta censura pactada es la información oficial del portal de la SSPE. En sus boletines internos la SSPE es auto-complaciente, se autolegitima mediante la autoreferencia, pero en los hechos se muestra poco responsable con el uso de los datos a juzgar por lo que no aparece en el portal y lo que divulga en los apartados de seguridad pública en los informes de gobierno estatal. Esta estrategia es comprensible en medio del conflicto con el gobierno federal por el control de Veracruz. En el Estado hay una transferencia morbosa de responsabilidades acerca del incremento de la inseguridad y la baja eficiencia de los operativos entre el los gobiernos estatal y federal, Respecto de los delitos más violentos, el argumento del gobierno estatal es del tipo: “no es de nuestra incumbencia, esperemos la información del gobierno federal” (Ver Cuadro III, el cual sintetiza este enfrentamiento catalizado por las alternancias).

### 1.1 EL SENTIMIENTO DE INSEGURIDAD EN VERACRUZ

En menos de 5 años, Veracruz pasó del 6° al 14° lugar como Estado *más seguro* del país<sup>4</sup>. El sentimiento de inseguridad se incrementó: 5 de cada 10 veracruzanos dice sentirse inseguro, 3 de cada 10 han sufrido algún delito, 4 de cada 10 conoce a alguno que lo haya sufrido<sup>5</sup>.

El incremento en el sentimiento de inseguridad de los veracruzanos contrasta positivamente con la delincuencia media nacional y la pasmosa actitud gubernamental que ha considerado el miedo de los veracruzanos como una mitología urbana.

De acuerdo a la VI Encuesta del ICESI el sentimiento de inseguridad se incrementó 8%, de 45 a 53%, durante el periodo 2004-2009<sup>6</sup>. De acuerdo a nuestros datos, el sentimiento de inseguridad varía en las zonas urbanas, según género, edad y nivel de escolaridad. Los veracruzanos creen que ésta es resultado de diversa causas sociales. El 37,7% piensa que es causada por el desempleo, el 24,2% lo relaciona con la inmoralidad, el 21,8 con las drogas, mientras que el 9,9% con la desintegración social y el 2,7% con la migración.

Las mujeres, los jóvenes, los adultos mayores y los universitarios son quienes se sienten más inseguros. El 53,13% de las mujeres

4 ENSI-5. V Encuesta Nacional de Inseguridad (ICESI, 2008).

5 Resultados de la encuesta de sentimiento de inseguridad en zonas urbanas de Veracruz, Proyecto “La calidad de la democracia en Veracruz”, IHS.

6 ENSI-6. VI, Encuesta Nacional de Inseguridad, (ICESI, 2009).

dice tener miedo a diferencia del 46,87% de los hombres. En tales circunstancias, este sentimiento crece entre hombres y mujeres, a mayor nivel de instrucción, a mayor inclusión laboral y a menor confianza en las policías municipales, intermunicipales y la policía ministerial (Ver los Gráficos 1 y 2, los cuales muestran esta paradoja subjetiva).

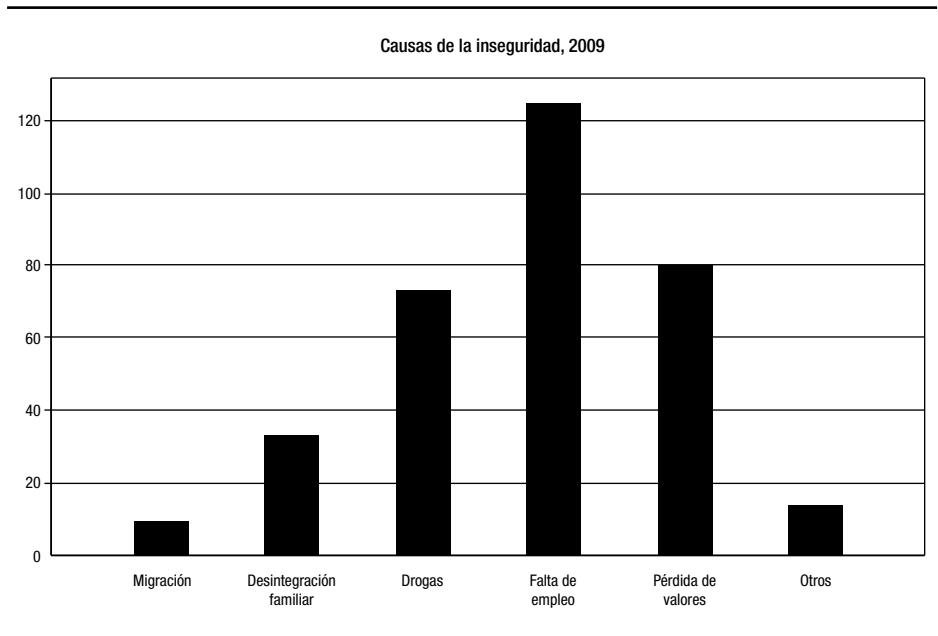
El nivel de instrucción es determinante; es muy alto el contraste entre el 2,7% de población con primaria terminada que dice tener miedo respecto del 55% de universitarios que experimenta miedo y además preocupación pública; asimismo, entre más capital económico se acumula, mayor es el miedo. El sentimiento de inseguridad del 13,1% de la población con ingresos menores de \$ 1.350 mensuales contrasta fuertemente con el 31,3% de los cuales ganan más de \$ 5.401 pesos; el 42,7% de los jóvenes de entre 18 y 29 años tienen más miedo que otros grupos sociales porque aún no han acumulado suficiente, sobre todo cuando se es estudiante, empleado o profesionista y se profesa la religión católica. La confianza de los ciudadanos en la policía municipal, intermunicipal y ministerial es baja. Cinco de cada 10 desconfía de las policías municipales, 6 de cada 10 desconfía de la ministerial.

En general, los hombres experimentan impotencia antes que miedo y las mujeres miedo en lugar de impotencia. Los principales conflictos vecinales en las áreas urbanas de Veracruz se producen por la falta de lugares para estacionamiento, la basura y las riñas de los hijos. El 22,7% ha tenido este tipo de problemas de interacción vecinal. En Veracruz, los ciudadanos experimentan miedo en los bares, las calles, el transporte urbano y la casa. El 17,3% tienen miedo en los bares, el 36,7% tiene miedo en la calle y el 19,1% en el transporte urbano. De acuerdo a nuestros datos, los solteros se sienten más inseguros que los casados o los que viven en unión libre; los profesionistas y empleados tienen más miedo que los obreros y las amas de casa; el 89,5% de los casados, debido al interés en el patrimonio familiar, experimenta más miedo que las parejas en unión libre, los divorciados y los viudos, los cuales en conjunto han desarrollado una idea más desacralizada de la familia no vinculada directamente a la acumulación económica.

Respecto de la información sobre la inseguridad, confían más en los medios de comunicación que en las universidades y las organizaciones no gubernamentales, pero menos que en los padres de familia. El sentimiento de inseguridad de los veracruzanos se incrementa en los lugares públicos y por eso conceden a los medios de comunicación la confianza para informarles acerca de lo que acontece en la vida diaria de las ciudades. Las expectativas puestas

en los medios para conocer la verdad acerca de la inseguridad contrasta entre el 29,3% asignado a éstos con el 12,5% concedido a las universidades. Para los veracruzanos, en el debate de estos temas, debe confiarse más en los padres de familia, los investigadores y los periodistas. En sentido estricto, el sentimiento de inseguridad de los veracruzanos no tiene una correlación alta con los delitos cometidos, pero es determinante el bajo grado de confianza que los ciudadanos otorgan a las instituciones policiacas. La siguiente tabla muestran las principales causas que los ciudadanos atribuyen a la inseguridad en las zonas metropolitanas de Xalapa y el Puerto de Veracruz.

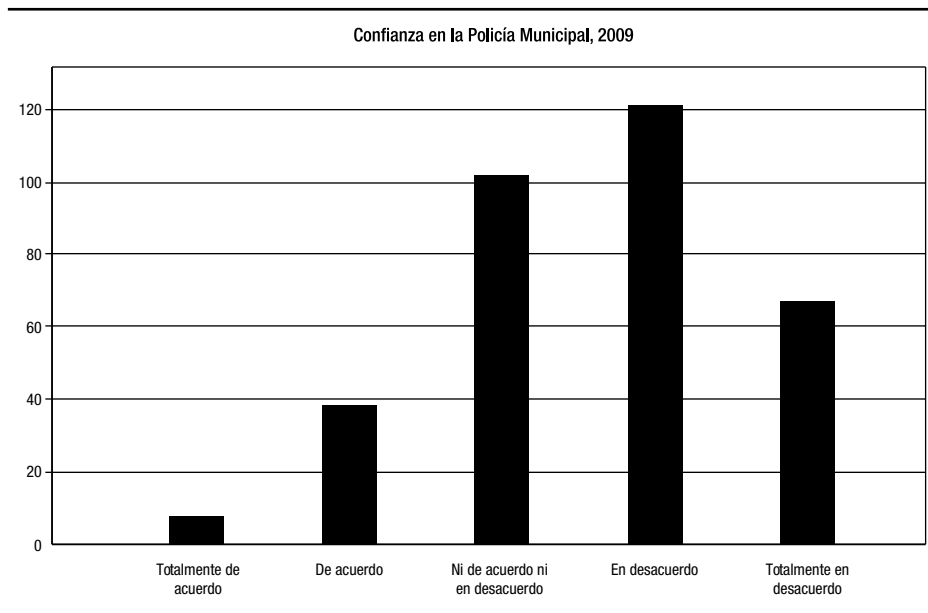
**Gráfico 1**  
Las causas de la inseguridad



Asimismo, puede observarse en la tabla siguiente el grado de confianza que éstos confieren a la policía municipal en estas zonas metropolitanas.



**Gráfico 2**  
La confianza en las policías intermunicipales



## 1.2 LA DELINCUENCIA EN EL ESTADO

El alto sentimiento de inseguridad está anclado en Veracruz a un incremento de la delincuencia, sobre todo, al alza de algunos delitos violentos tales como el narcotráfico y el tráfico de personas.

En 2002 se cometieron 65.523 delitos, mientras que en 2007 se cometieron 76.560. Los delitos del fuero común que más incremento tuvieron en este periodo fueron el robo, los daños y las violaciones. Los delitos del fuero común se han incrementado en Veracruz en términos absolutos durante el periodo 2004-2007. Los delitos con mayor tasa delictiva son el robo, los daños, las lesiones y las violaciones.

El robo, el delito más frecuente, se incrementó de 16.079 a 20.910 en las modalidades de robo común y abigeato durante el periodo 2003-2007. En la ciudad de Xalapa se cometieron 3.304 robos en 2005-2006; en Veracruz Puerto se cometieron 3.304 robos sólo en 2005; en Coatzacoalcos, 2.486 entre 2005 y el primer semestre de 2006; en Boca del Río 1.672 robos en 2005-2006; en Poza Rica, 1.181 robos en 2005-2006; en Tuxpan, 608 en 2005, en Minatitlán 523, en Córdoba 746, y en Orizaba, 530 en el mismo año<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Datos del Consejo Estatal de Seguridad Pública 2005-2006, gobierno del Estado de Veracruz.

El robo, un delito que experimenta internacional y nacionalmente una baja, se ha incrementado en sus distintas modalidades, robo común, abigeato, asaltos bancarios, en carretera (ICESI, 2008).

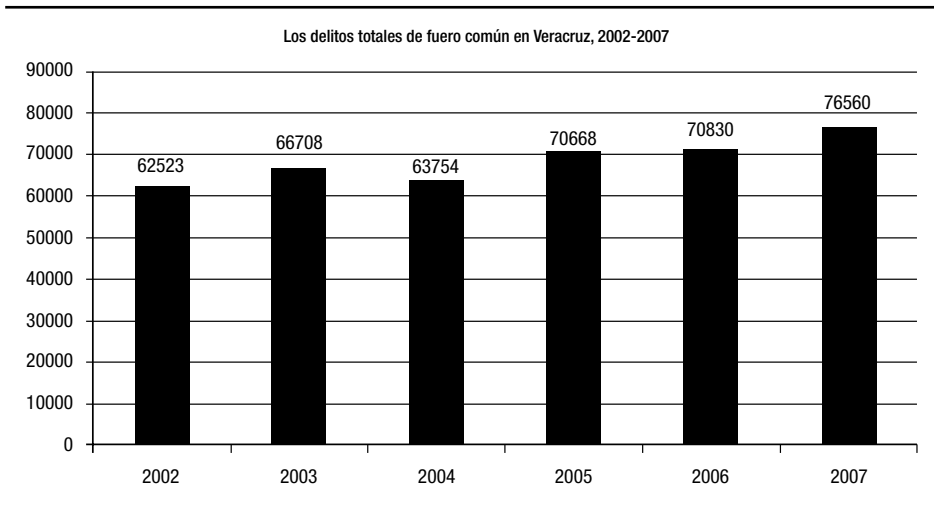
Los delitos del fuero federal también se han incrementado, particularmente, los delitos contra la salud y los delitos electorales.

Los municipios con mayor tasa delictiva son Pánuco, Ozulama, Huayacocotla, Poza Rica, Martínez de la Torre, Perote, Xico, Veracruz, Boca del Río, La Antigua, Minatitlán, Las Choapas, Coatzacoalcos, Acayucan, Tierra Blanca y Cosamaloapan.

Las regiones con mayores tasas delictivas son Grandes Montañas, Central y Selvas, mientras que las delegaciones policiacas que concentran mayores delitos son Fortín, Perote, Las Choapas, Acayucan, Xico, Xalapa, Pánuco y Tuxpan (Véanse los Mapas I y II, que muestran la concentración de las tasas delictivas en los municipios y las regiones veracruzanas).

Estos datos relativos muestran un crecimiento sostenido del volumen de los delitos durante el periodo, particularmente a partir de 2005, lo que derrumba la publicidad de la mercadotecnia estatal que ofrece a Veracruz como un Estado seguro para las inversiones, tanto como evidencia la baja eficacia y eficiencia, de las instituciones responsables del acceso a la justicia penal en el Estado (Véanse los Gráficos siguientes, que muestran la evolución del delito en el Estado).

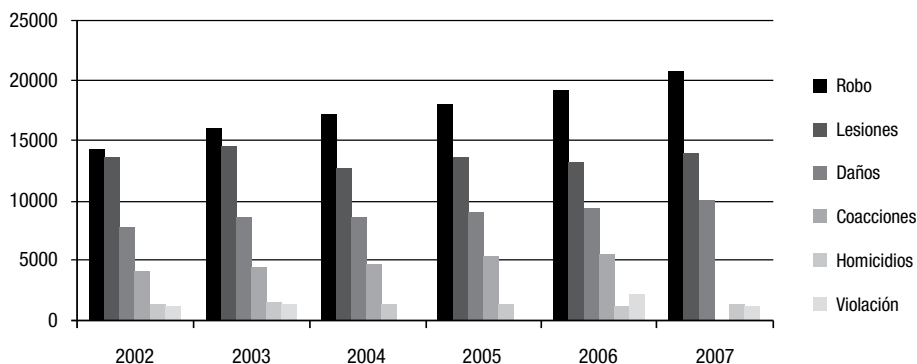
**Gráfico 3**



Fuente: Anuarios Estadísticos de Veracruz (INEGI, 2002-2007).

Gráfico 4

Los delitos totales de fuero común en Veracruz, 2002-2004



Fuente: Anuarios Estadísticos de Veracruz (INEGI, 2002-2007).

De acuerdo a los Gráficos anteriores, los delitos con mayor crecimiento absoluto fueron el robo, las lesiones, los daños y las coacciones mientras que los homicidios y violaciones se mantienen relativamente estables en este periodo si se les compara con las tasas registradas en durante el gobiernos estatal anterior.

En el mismo periodo, los delitos del fuero federal cometidos en Veracruz se incrementaron de 378 a 583. Los delitos de este tipo más cometidos fueron el comercio y la posesión de drogas, la violación a la ley de población y los delitos fiscales<sup>8</sup>.

Entre el último trimestre de 2007 y el tercero de 2008 se recibieron 139 denuncias de narcomenudeo, 103 denuncias anónimas, mediante el *sistema 089*<sup>9</sup>. En el primer cuatrimestre de 2007 se ejecutaron en Veracruz a 28 personas<sup>10</sup>. El caso de Villarín y los ajusticiamientos que le siguieron como resonancia, es el suceso más importante de este problema. De acuerdo a la prensa local, las principales ciudades del Estado de Veracruz son un mercado en disputa para las empresas ilegales de drogas<sup>11</sup>. Veracruz ocupa el 28° lugar en confiabilidad de los ciudadanos en su Estado de Derecho (IMCO, 2008). Para una idea espacial de la distribución del delito por municipio y región observemos los siguientes mapas que muestran la especialidad del campo delictivo.

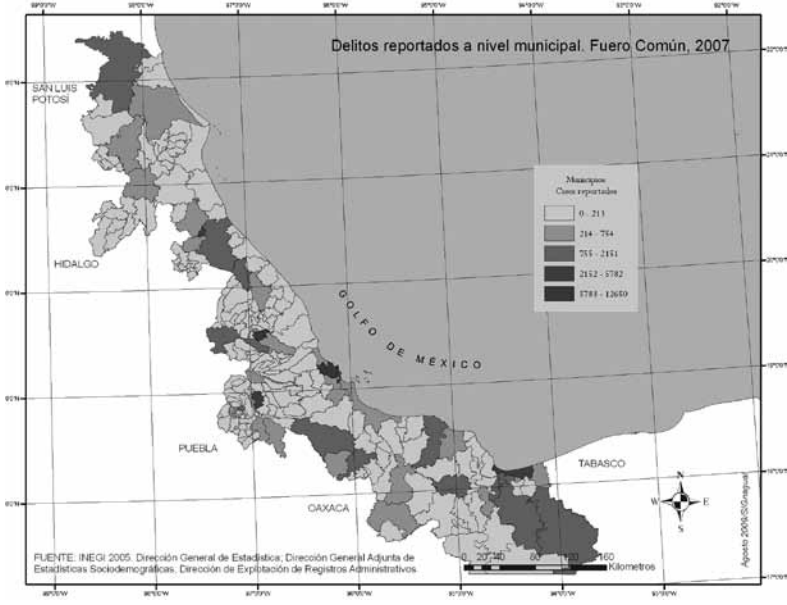
8 Anuarios Estadísticos de Veracruz (INEGI, 2002-2007).

9 Agencia I del Ministerio Público de la Federación, Xalapa (UMAN, 2008).

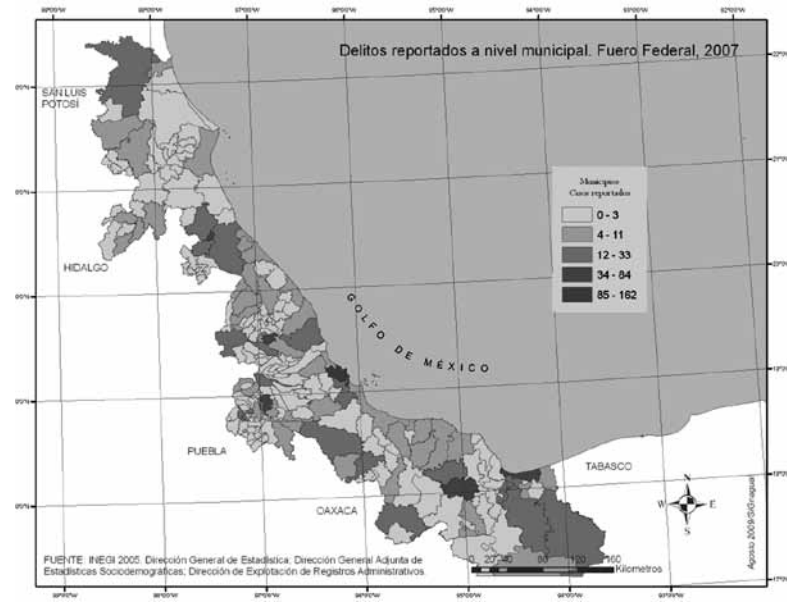
10 Luisa Melgarejo 2007 "México Seguro: Veracruz Seguro" en *Revista Diacrítica* 37 (Xalapa).

11 Juan Manuel Mejía Domínguez s/f "Cercan tres cárteles del narcotráfico a Veracruz" en *Diario Hoy Laredo*.

Mapa 1



Mapa 2



### 1.3 LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN VERACRUZ

En Veracruz no hay *narcomunicipios*, aunque si están ubicados algunos municipios de los 353 clasificados por la SSPF con altos índices de inseguridad, entre ellos: Pánuco, Naranjos, Tuxpan, Álamo, Poza Rica, Martínez, Perote, Cardel, Xalapa, Huatusco, Córdoba, Orizaba, Cuitláhuac, Tierra Blanca, Veracruz, Alvarado, Cosamaloapan, San Andrés, Acayucan, Coatzacoalcos, Minatitlán y Las Choapas.

En el Estado operan, básicamente, dos organizaciones delictivas y sus respectivos grupos de sicarios: la organización de Sinaloa con su grupo Gente Nueva y la organización del Golfo y los Zetas. Hay presencia en los municipios de Coatzacoalcos y Minatitlán de redes de la organización de Oaxaca, Estas células de organizaciones delictivas son segmentos de los llamados carteles de Sinaloa, cartel del Golfo y del cartel de Pedro Díaz Parada.

Las actividades delictivas organizadas son diversas, tráfico de drogas, narcomenudeo, secuestros, asaltos, robo de automóviles. El mercado de los delitos organizados en Veracruz es controlado básicamente por la Organización del Golfo, pero ahora la organización de Sinaloa disputa el centro y el sur del Estado mediante levantones y ejecuciones. Al margen de éstas, de los decapitados y los levantados, los acontecimientos más relevantes se registraron el 4 de marzo de 2007 en Villarín, cuando una carrera de caballos terminó con el enfrentamiento entre los sicarios de ambas organizaciones, el 28 de julio de 2009, cuando fue ejecutado con su familia el subcoordinador de la PIVB, Antonio Romero, recientemente nombrado, en el contexto de la desaparición del jefe de Aduanas que condujo al arraigo de 40 agentes de tránsito municipal, incluido el director y, el 7 de noviembre de 2007 día de la ejecución y descuartizamiento del delegado de Seguridad Pública en Paso del Toro, Casto Acevedo Manzano.

Las plazas de disputa son las el Puerto, Boca del Río y las ciudades medias tales como Poza Rica, Martínez de la Torre, Xalapa, Córdoba, Coatzacoalcos. Estos mercados delictivos funcionan con protección, sin embargo, no es posible afirmar con pruebas la existencia de redes de *narcopolítica*.

El mapa del narcotráfico en el Estado está dividido en tres, el norte del Estado está controlado por el Cartel del Golfo y los zetas, el centro del Estado, incluyendo Xalapa y Veracruz, está controlada por gente nueva [...] y el sur lo comanda el Chapo Guzmán<sup>12</sup>.

---

12 Juan Manuel Mejía Domínguez s/f "Cercan tres cárteles del narcotráfico a Veracruz" *Diario Hoy Laredo*.

Las ejecuciones se han concentrado en la zona urbana de Veracruz Puerto-Boca del Río, Coatzacoalcos Minatitlán, Poza Rica y Xalapa. Los enfrentamientos son por las rutas y mercados de transporte y comercialización de drogas, así como por las ganancias de la prostitución, la piratería y el narcomenudeo: “a lo largo y ancho del Estado [...] pelean el derecho de paso en la plaza [...] reciben, transportan y comercializan drogas, lavan dinero en hoteles, empresas turísticas, de bienes raíces, casas de cambio y narco-campañas”<sup>13</sup>.

En las elecciones intermedias de 2007 hubo denuncias de la existencia de vínculos entre candidatos y narcotraficantes, pero no hay evidencias empíricas de la *institucionalización* de la *narco-política* en el Estado.

## 2. LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD PÚBLICA, 2004-2009

El gobierno de Fidel Herrera Beltrán (2004-2010) se instaló en medio del incremento de la delincuencia. La ola de delitos de los últimos años del gobierno de Miguel Alemán Velasco se diseminó en el Estado. Para controlarla, así como para instituir la gobernabilidad, después de un triunfo electoral magro, en un estado que no ha experimentado la alternancia en la gubernatura, el gobernador propuso el 31 de mayo de 2005 un Acuerdo para la Gobernabilidad y el Desarrollo, cuyo punto 7 hacía referencia a la necesidad de modernizar las instituciones policiacas y judiciales; particularmente proponía: “rediseñar el sistema de Seguridad Pública para combatir a la delincuencia organizada [...] elaborar programas específicos de seguridad pública. Establecer mecanismos de coordinación entre las distintas policías *privilegiando acciones preventivas*”<sup>14</sup>.

En esta lógica, el Plan Estatal de Desarrollo del 30 de marzo de 2005 sostenía, entre otras cosas relativas al tema, la necesidad de la “cero tolerancia frente a la delincuencia, en especial al narcotráfico y al narcomenudeo [...] tipificación de nuevos delitos, mayor severidad de penas, una seguridad pública eficaz”<sup>15</sup>. El realineamiento del Plan presentado el 7 de agosto de 2008, tres años después de la instalación del gobierno “fiel”, se sostiene como extensión de los argumentos anteriores: “[...] como parte de la lucha frontal contra la delincuencia en el Estado, se registraron 18.772 delitos, de los cuales 16.455 corresponden a delitos del fuero común y 2.317 a delitos del fuero federal [sic] y se intervino como probables responsables de una conducta delictiva

13 *Ibid.*

14 Fidel Herrera Beltrán 2005 “Acuerdo para la Gobernabilidad y el Desarrollo”, Xalapa, Veracruz.

15 Plan Estatal de Desarrollo de Veracruz.

a 9.767 personas por la supuesta comisión de delitos del fuero común y a 3.339 personas por su probable responsabilidad en la comisión de ilícitos del fuero federal”<sup>16</sup>.

Después de la firma del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad del 25 de agosto del mismo año, en el cual se advierte la necesidad de la coordinación intergubernamental “por encima de cualquier diferencia política o ideológica [...] que la participación ciudadana es fundamental para derrotar al crimen organizado y para consolidar instituciones públicas, efectivas y transparentes que rindan cuentas”. Fidel Herrera Beltrán firmó con dirigentes de partidos políticos, el 23 de septiembre de 2008, el Pacto por la Seguridad de los Veracruzanos<sup>17</sup>.

El Pacto insistía entre otras cosas en: a) la depuración de las policías, b) la instalación de un Observatorio Ciudadano, “plural, representativo [...] con la participación de la sociedad civil, el sistema de denuncias contra la corrupción y la mala actuación de los servidores públicos”, c) la creación del Centro Estatal de evaluación y Confianza, d) la revisión de las leyes de seguridad pública, En la presentación del plan, el gobernador sostuvo:

¡Aquí no se vale rajarse! [...]. Vamos a dar toda la batalla, cueste lo que cueste, con la ley en la mano, para que aquí la ley se respete y el que cometa un delito lo pague con todo rigor [...]. Vamos con todo contra los malos, sin límites más que los de la ley, *Vamos por ellos*, *Vamos por la paz* [...]. *La nación exige unidad* para hacer retroceder las cadenas del crimen, *unidad en torno del Presidente de la República y de las fuerzas del Pacto Federal*, *unidad para vivir en paz* y devolver a los mexicanos el México libre, seguro y próspero que merece, pero, sobre todo, para que nuestros hijos disfruten de las libertades que tantas luchas nuestra historia ha conquistado<sup>18</sup>.

En este contexto, los 5 informes de gobierno de Fidel Herrera Beltrán son un inventario repetido, rutinario y flotante de los débiles logros alcanzados en la colaboración, coordinación institucional y operativa, pero no son, en sentido estricto una evaluación sistemática de lo ofertado en los acuerdos, planes y pactos firmados.

El discurso de los informes del gobierno estatal se orienta a la oferta de seguridad eficaz para las inversiones y la convivencia “sana”

---

16 Actualización del Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Veracruz, Realineamiento al Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012 y los Planes municipales 2008-2010, gobierno del Estado de Veracruz.

17 Pacto por la seguridad de los veracruzanos.

18 Boletín de la SSPE 2008 “Se firma Pacto estatal por la Seguridad”, 23 de septiembre.

de los veracruzanos. Las palabras estelares más utilizadas en estos discursos retóricos son: tranquilidad, armonía y desarrollo, síntomas del conflicto político que se avecinaba con el gobierno federal, por el control político de Veracruz.

Hay, sin embargo, un cambio sutil en el discurso. Existe una gran diferencia de énfasis y objeto si se compara la insistencia inicial del I Informe que señala a Veracruz como una de las entidades de más seguras del país, con la idea del V Informe: “la seguridad es hoy el gran reto de México. El orden público es presupuesto de todas las realizaciones del Estado. Lo defenderemos con apego a la Ley”. Para el inicio del desenlace del gobierno de Fidel Herrera que se autocomplace con el eslogan “vamos bien, viene lo mejor”, comenzó a reconocerse que en Veracruz –como en todo el país– el problema de la delincuencia se había complicado.

### 3. LA MITOLOGÍA DE LA UNIDAD NACIONAL

La arquitectura estatal de la seguridad pública, autodescrita como “reingeniería”, se diseñó y construyó en medio del conflicto intergubernamental con el gobierno federal y los principales municipios panistas. La unidad imaginaria, que unía mediáticamente al gobernador con el presidente de la República, se desdibujó mediante una serie de acontecimientos que en retrospectiva son claves para entender el actual escenario electoral en Veracruz: la revisión por el ejército del helicóptero del gobernador; las incursiones político electorales del director del ISSSTE, la operación *México seguro* en Veracruz, llamada por Fidel Herrera *Veracruz Seguro*, la detención y arraigo del director y agentes de tránsito municipal de Veracruz Puerto por la desaparición del funcionario aduanal, la divulgación de las grabaciones en las cuales se evidencia a Fidel Herrera en plena operación electoral para las elecciones del 2007, la publicación de la Policía Federal de los resultados de confianza que hace desconfiables a 1.030 policías veracruzanos, las denuncias por delitos electorales de funcionarios estatales en elecciones intermedias, el supuesto espionaje de las cuentas bancarias de sus familiares, son parte de una cadena panista que une el discurso del combate al crimen organizado y elecciones y que ha atrincherado a los priístas y al gobernador de Veracruz para defender el control político del Estado, mediante las prácticas políticas populistas y clientelares propias del enclave autoritario que aún es el gobierno priísta de Veracruz.

La estrategia de Fidel Herrera Beltrán en la seguridad pública ha sido continuar el proceso de militarización pasiva iniciado por el gobernador Miguel Alemán Velasco (1998-2004). Los altos mandos de la Secretaría de Seguridad Pública han sido militares retirados. En lo que va de la gestión han habido tres secretarios: Gral. Rigoberto Ri-



vera Hernández, Gral. Juan Manuel Orozco Méndez, y el actual Gral. Sergio López Esquer.

La Secretaría de Seguridad Pública ha sido blindada con mandos militares en los principales cargos del nuevo organigrama que incluye una Subsecretaría B, después de los acontecimientos de Villarín. Prácticamente, todos los delegados regionales y coordinadores de las policías intermunicipales son militares retirados y con licencia.

En general, las policías en el estado son cada vez más complejas. El sistema policíaco actual ha requerido de las reformas a la Ley de Seguridad Pública de 2004 –aprobadas sin debate parlamentario– y la recién creada nueva Ley de Seguridad Pública de 2009, la cual decreta la institucionalización del Observatorio Ciudadano de la Seguridad en Veracruz, aún sin instalar a finales de 2009. La institucionalización de la SSPE y del Sistema Nacional de Seguridad Pública ha requerido de un incremento de los agentes y de su continua capacitación. La inversión en seguridad pública ha ido de 188.771.324 millones de pesos aprobados para 2003 a 261.898.001 millones de pesos, aprobados para 2006.

De acuerdo a la prensa nacional en lo que va de esta década han desertado en Veracruz 9.016 policías, lo que es un dato impresionante que habla de una rotación muy alejada de los estándares de calidad y la certificación pactada. Durante el periodo 2002-2006 el total de policías se incrementó de 9.847 a 12.597 elementos. De éstos últimos, 5.233 pertenecen al IPAX que sustituyó a la Dirección General de Seguridad Industrial y Bancaria, 4.935 a la SSPE, 1.090 a la Delegación de Tránsito y Transporte, y 765 policías ministeriales. En Veracruz hay 66 empresas privadas que ocupan a 1.882 elementos, Las policías intermunicipales cuentan con 3.155 elementos distribuidos de la siguiente forma, 781 en la PIXBT, 802 en la PIVB, 497 en la PIPTC y 1.075 en la PICMC.

Los acontecimientos de política pública más relevantes en las policías veracruzanas han sido la creación de las Unidades contra Robos de Auto, la instalación de las unidades de la UMAN en Poza Rica, Xalapa, Veracruz y Coatzacoalcos, antes de su decreto de desaparición que adiciona a los ministerios públicos el encargo de los delitos del narco menudeo, la instalación de videocámaras en las principales ciudades del Estado, los convenios regionales que involucran a otros estados vecinos contra el delito, la aplicación de los municipios de Coatzacoalcos, Córdoba, Minatitlán, Orizaba, Papantla, Poza Rica, Tuxpan, San Andrés, Veracruz y Xalapa a los fondos del SUBSEMUN, la instalación de terminales en Veracruz de *Plataforma México*, operada por Teléfonos de México y la creación del Penal federal de Villa Aldama.

El problema más complejo para los militares y el gobernador ha sido el conflicto por la gestión de las policías intermunicipales, un problema que sintetiza el enfrentamiento entre el gobierno federal y el

estatal. Los conflictos de los mandos militares de la Secretaría de Seguridad Pública con los policías intermunicipales, han sido cada vez mayores. Los policías intermunicipales se quejan en sus manifestaciones de precariedad laboral y rotaciones injustas. Las más intensas fueron en 2003 contra el Capitán Alejandro Montano, en 2005 contra el Gral. Rigoberto Rivera Hernández, y en 2007 contra el Gral. Juan Manuel Orozco.

Esa complejidad también se incrementó con la alternancia en algunos municipios. El 18 de mayo de 1996 los alcaldes panistas de Córdoba y Orizaba, entre ellos Tomás Ríos, rechazaron la propuesta de creación de una policía intermunicipal. El 29 de junio de 1998, el alcalde perredista de Xalapa, Rafael Hernández Villalpando, desconoció el acuerdo de creación de la policía intermunicipal para este municipio. El 20 de mayo de 2008 se creó la policía intermunicipal de Coatzacoalcos y Minatitlán, mientras que el 2 de abril de 2007, el gobierno estatal recupera la policía intermunicipal de Veracruz-Boca del Río, después de un breve periodo de municipalización del ayuntamiento local.

Fidel Herrera Beltrán y los militares a cargo de la seguridad pública estatal heredaron en las policías intermunicipales una figura complicada y una institución cuyas patologías son históricas<sup>19</sup>. Las policías municipales nacieron en 1994 en Veracruz durante el gobierno de Patricio Chirinos Calero (1992-1998) sin fundamento legal en el Estado y sin reglamento interno. La evolución de las policías intermunicipales se ha caracterizado por una desinstitucionalización, resultado de las continuas disputas por su gestión generadas por las alternancias panistas y perredistas y por el involucramiento de algunos de sus mandos y elementos en actividades ilegales de narcotráfico<sup>20</sup>. Durante el periodo 1994-2008, las policías intermunicipales han sido las principales responsables de abuso de poder según la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Del proceso de des-institucionalización de las policías intermunicipales, hablaremos a continuación.

### 3.1 LA CRISIS DE LAS POLICÍAS INTERMUNICIPALES

En retrospectiva, las policías intermunicipales pueden observarse como instituciones débiles que experimentan una crisis de su modelo organizacional. La desinstitucionalización de las policías intermunicipales se evidencia en los vínculos de algunos de sus integrantes con la delincuencia organizada (Huerta, 2009).

---

19 Zavaleta Betancourt, José Alfredo 2009 *La seguridad pública en Veracruz* (México: UV).

20 Huerta Ferrari, Naty 2009 "La implantación de las policías intermunicipales en Veracruz, 1994-2008". Tesis de Licenciatura en Sociología, s/d.

El problema es de antaño. Las intermunicipales nacieron ilegales, sin base jurídica y sin reglamento interno. La base jurídica de éstas era el Sistema Nacional de Seguridad Pública [SNSP] pero no existía en 1994, en la Constitución estatal ni en los municipios una ley que legalizara la asociación de los municipios para la prestación de servicios.

Ese vacío legal fue la causa de un proceso de desinstitucionalización prolongado que no detuvo ni los mandos militares ni las inversiones constantes en infraestructura y capacitación. La implantación gradual de las policías intermunicipales enfrentó múltiples resistencias internas y externas.

Los policías municipales incorporados a las policías intermunicipales observaron una sobrecarga de funciones mientras avanzaba la precarización de su trabajo, tendencia inversa a las generadas por la construcción de la Policía Federal. Del deterioro de las condiciones laborales se produjeron las marchas de protesta contra los mandos militares y por demandas económicas; asimismo, la implantación de este programa se complicó por las alternancias municipales. El programa de estas policías fue rechazado en 1996, mediante un Acuerdo de Cabildo en el ayuntamiento de Xalapa, entonces gobernado por Rafael Hernández Villalpando, rechazado por Tomás Ríos, alcalde panista que se opuso a la creación de la intermunicipal en Córdoba y Orizaba y fue retrasado en la instalación de la PICM, instalada hasta 2008.

En efecto, la matriz de la crisis de las policías intermunicipales es organizacional. La militarización de sus mandos, observada por los mandos medios como una imposición política generó un espacio informal de toma de decisiones compensatorias del salario deprimido de las policías en un escenario de ascenso de los delitos, particularmente del narcotráfico.

La eficiencia de estas policías, comparada con la lograda por las policías preventiva y ministerial ha sido lograda al precio de la arbitrariedad y la gestión de ilegalidades. La PIXB y la PIVB son las policías que mayor número de recomendaciones reciben de la CEDHV, Esta es la razón del estigma que tienen entre los veracruzanos (Huerta, 2009).

#### **4. LOS CIUDADANOS SELECCIONADOS COMO PARTICIPANTES**

El discurso de la participación y la consulta han sido un eje central de la planeación estatal. Este metarrelato ha perdido fuerza y ha dejado de ser persuasivo a juzgar por las paradojas de la participación ciudadana en Veracruz, sujeta a la regla de que *los ciudadanos participen para no hacer nada*, El gobierno del Estado manifiesta en sus publicaciones institucionales que éstas son elementos claves para el diseño de sus propuestas de desarrollo, gobernabilidad y seguridad eficaz.

De acuerdo a los informes de gobierno de Fidel Herrera Beltrán, el plan sectorial de la materia se diseñó con base en un Foro, se han implantado desde el inicio de la gubernatura actual 25 programas de participación ciudadana, hay en Veracruz 212 comités de consulta y participación ciudadana de seguridad pública que involucran hasta 32.248 veracruzanos<sup>21</sup>.

En los hechos, en Veracruz, los comités tienen una dinámica precaria y casi inexistente. La participación ciudadana gubernamentalizada se reduce a las consultas de puertas abiertas, impulsadas por las instituciones estatales y municipales<sup>22</sup>.

En el campo civil, las organizaciones sociales sólo apenas recientemente han integrado a su agenda ciudadana el tema de la seguridad y pública y realizan un monitoreo sobre la transparencia y acceso a la información de la Procuraduría General de Justicia Estatal y la Secretaría de Seguridad Pública. Un informe de monitoreo civil muestra la baja disposición para informar y rendir cuentas de ambas instituciones, las cuales en una escala de 10, la primera obtuvo 5,8, y 4,8 en la segunda<sup>23</sup>.

En este contexto se ha diseñado, mediante convenio entre la PGJE y la Universidad Veracruzana un Observatorio Ciudadano de Seguridad, aún no implantado y *cuyo riesgo principal consiste en convertirse en un Observatorio Universitario o en un Observatorio de Seguridad Ciudadana pero no en un Observatorio Ciudadano de la Seguridad*. Es una paradoja que una iniciativa que debía orientarse hacia la contraloría civil *haya terminado capturada por una red burocrática precaria*. Esta innovación institucional corre el riesgo de la distorsión del espíritu legal y político que la anima, mandato del Acuerdo Nacional por la Seguridad.

Los avances en Veracruz del acuerdo nacional son imperceptibles aunque el gobernador insiste en que se ha cumplido el 93% de los acuerdos establecidos en el Pacto estatal por la Seguridad de los veracruzanos. Abajo, a contrapelo de esta retórica institucional, sin consulta, 9 de cada 10 veracruzanos opinan que la participación ciudadana debe contribuir a la solución del problema, y 6 de cada 10,

---

21 Fidel Herrera Beltrán. I-IV Informes de Gobierno del Estado de Veracruz.

22 Oseguera Cruz, Alfonso 2009 "Las políticas intermunicipales en seguridad pública. Los casos de la Policía Metropolitana de Guadalajara y la Policía Intermunicipal Xalapa, Banderilla, San Andrés Tlalnelhuayocan, 2007-2009". Ponencia preparada para el Seminario Interinstitucional *La incivildad, la delincuencia, la reforma policíaca y la participación ciudadana*, IHS-COLVER.

23 Monitoreo de Obligaciones de Transparencia en el Estado de Veracruz, EMCESEM, 2009.

sobre todo los jóvenes universitarios, manifiestan disposición para participar en programas de seguridad pública<sup>24</sup>.

#### 4.1 UN MODELO ESTRATÉGICO PARA LA METROPOLIZACIÓN DE LAS POLICÍAS DE VERACRUZ

En la última comparecencia ante el congreso federal, el secretario de seguridad pública Genaro García Luna propuso la concentración de las policías municipales en las policías estatales, bajo mando de los gobernadores, una vez que desaparecieron las UMAN y se le brindan atribuciones a los ministerios públicos estatales para combatir el narcomenudeo.

Los priístas han reaccionado positivamente a la propuesta y han manifestado aceptar el encargo, los magistrados han expresado su preocupación por los riesgos *personales* del encargo. En Veracruz, Fidel Herrera sostiene que la homologación salarial prometida a las policías municipales previa a la entrega del quinto informe es un mecanismo que prepara la concentración de éstas en un sólo mando en el Estado, acepta la concentración policiaca, pero añade que debe acompañarse de la creación de la Guardia nacional, vieja consigna priísta alternativa a la propuesta panista de una Policía nacional.

Esta decisión aún no implantada en Veracruz es una modalidad más de la transferencia de las responsabilidades entre el gobierno federal y estatal. Es inusitado que el gobierno federal, el cual había impulsado el apoyo directo a los municipios mediante un subsidio, ahora propone delegar la responsabilidad a los gobiernos estatales de los costos políticos y electorales de las policías infiltradas y desinstitucionalizadas que existen en los municipios.

Este intercambio perverso constituye una evidencia de las dificultades de implantación de la política centralizada del gobierno federal de un código penal único y una policía nacional controlada por el gobierno federal. Es claro que el gobierno federal quiere que los gobiernos estatales paguen a corto plazo los costos políticos de la gestión de las policías municipales, al mismo tiempo que considera que la concentración es un paso en la institucionalización de la Policía Federal. En sentido estricto, esta decisión, de implantarse, no constituye una salida ideal. La concentración de las policías preventivas en los gobiernos estatales va a intensificar el conflicto intergubernamental por el control de los recursos y los logros en el control de la delincuencia.

Una alternativa a la centralización del gobierno federal y a la concentración de las policías por los gobiernos estatales es la *metropoli-*

---

24 Resultados de la encuesta de sentimiento de inseguridad en zonas urbanas de Veracruz, Proyecto "La Calidad de la Democracia en Veracruz", IHS.

zación como pivote de una policía nacional. Las experiencias intermunicipales que han existido en Coahuila, Veracruz y ahora en Nuevo León, indican que debe diseñarse un modelo de control del delito integral controlado por los presidentes municipales mediante un consejo metropolitano.

Las experiencias de *metropolización* de la policía tal como se han logrado en Jalisco o malogrado en Tamaulipas y Puebla, deben reinventarse mediante un balance crítico de sus logros y límites. La atención del gobierno federal de las zonas urbanas del país mediante un fondo metropolitano debe articular la política social y de desarrollo urbano al combate de la delincuencia. Un modelo basado en un consejo por aglomeración o zona metropolitana para una policía metropolitana con integrantes de los tres niveles de gobierno es un buen principio de la renovación del viejo federalismo y el principio del fin de las competencias perversas del ciclo reciente de los gobiernos divididos. La policía nacional no puede ser sólo federal pero tampoco puede construirse sin su presencia en las zonas metropolitanas (Zavaleta, 2008).

### **ALGUNAS CONCLUSIONES**

En Veracruz, el sentimiento de inseguridad y la delincuencia se ha incrementado a pesar de la militarización de las policías y los patrullajes militares de las calles de los principales municipios.

La gestión militar de las policías ha garantizado control institucional de las policías pero no ha sido un dispositivo eficaz en el combate a la delincuencia.

En tales circunstancias, el gobierno estatal saliente puede limpiar las impericias con publicidad y reconocimientos extranjeros, sin embargo, no puede negar sus propias estadísticas que indican que el delito se ha incrementado, aunque el consuelo utilizado sea decir que las cosas son más complicadas en otros estados del país.

El gobierno estatal, en plena disputa con el gobierno federal por el control político del Estado insiste en un esquema de política pública parcial, ineficiente y delegativo, el cual, ni contribuye de forma decidida a la construcción de un sistema nacional de seguridad pública ni a la coproducción de la seguridad con los ciudadanos en el campo de la prevención. El militarismo de la seguridad, como militarización pasiva o *policización* de algunos militares, no resuelve el problema de la inseguridad y añade mayor complejidad a la gestión de éste.

La asunción de la participación ciudadana efectiva es una buena forma no sólo de legitimar las políticas y sus instrumentos sino de añadir imaginación institucional a la solución pública de los problemas. Los instrumentos de participación ciudadana colonizada

por el gobierno estatal son un desperdicio de recursos públicos que pospone la reforma democrática de las policías e innovaciones en las políticas de seguridad pública. El reto de la próxima gubernatura, con alternancia o sin ella, será diseñar una nueva arquitectura de las policías e impulsar políticas de seguridad pública basadas en la cooperación *interagencial* e intergubernamental, en la transparencia y la rendición de cuentas. La transición de la vieja policía a una policía moderna en Veracruz será posible si el gobierno escucha con seriedad la propuesta de la *metropolización* como pivote de una Policía Nacional.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Base hemerográfica *Enfoque Veracruz* (2004-2009).

Boletines de la SSPE (2006-2009).

Informes de Gobierno de Fidel Herrera Beltrán (2004-2009).

Huerta Ferrari, Naty 2009 “Las policías intermunicipales en Veracruz”. Tesis de Licenciatura en Sociología, Universidad Veracruzana, México.

Zavaleta Betancourt, José Alfredo 2008 “La reforma policiaca en México” en *La Palabra y el Hombre* (México: Universidad Veracruzana).

Zavaleta Betancourt, José Alfredo 2009 *La seguridad pública y la participación ciudadana* (México: Universidad Veracruzana).

## **ENCUESTAS**

Encuestas I, II, III, IV, V, VI de Inseguridad (ICESI, 2004-2009).

Encuesta Internacional sobre criminalidad y victimación (ICESI, 2008).

Encuesta de percepción de la inseguridad (IIHS-UV, 2009).

Índice de competitividad por estados (2008).

## **CRONOLOGÍA**

### **POLICÍAS PREVENTIVAS ESTATALES**

2006

- Mario Enrique Escobar Escobar sustituye a Jorge Justiniano González Betancourt en la coordinación de la PIXBT, 5 de enero de 2006, SSPE.
- Es instalado el segundo sistema municipal de video-vigilancia en Boca del Río, 1 de febrero de 2006, SSPE.
- La SSP y la Escuela Libre de Ciencia Política crearon la Licenciatura en Seguridad Pública, 4 de septiembre de 2006, SSPE.

## 2007

- Policías de la PIXBT se reunieron después de su protesta para exigir el pago de un bono sexenal con el secretario de Gobierno Raymundo Escobar y obtuvieron un pago de carestía acceso a INFONAVIT, 31 de enero de 2007.
- Reunión del subsecretario de Gobierno Héctor Yunes Landa con empresarios de Plaza Ameritas para explicar el operativo realizado por la AFI, 21 de marzo de 2007, SSPE.
- Se anuncia Veracruz Seguro, 11 de mayo de 2007.

## 2008

- De acuerdo al secretario de Seguridad Pública Juan Manuel Orozco Méndez, los comandantes municipales reciben capacitación en la Academia Estatal de Policía, 14 de enero de 2008, SSPE.
- Los mandos medios de las policías municipales reciben el curso Policía Confiable como parte de la certificación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 11 de febrero de 2008, SSPE.
- Conferencia acerca de bandas delictivas a cargo de Max Cerda y Federico Sicard, especialistas estadounidenses, a policías estatales, intermunicipales y del IPAX, 21 de marzo de 2008, SSPE.
- Nombran a Carlos Benítez Campos nuevo coordinador de la PIPCT, 30 de abril de 2008, SSPE.
- El general Sergio López Esquer y el Licenciado Salvador Mikel son nombrados Secretario de Seguridad Pública y Procurador Estatal de Justicia, en sustitución de Juan Manuel Orozco Méndez y Emeterio López Márquez, 1 de julio de 2008, SSPE.
- El general Raymundo Rodríguez Baena es nombrado director de la Academia estatal de Policía en sustitución de Vicente López Estrada, 16 de julio de 2008, SSPE.
- El secretario de Seguridad y el Subdirector de Análisis del SNSP explican a autoridades municipales la operatividad del SUBSEMUN, 13 de octubre de 2008, SSPE.
- El secretario de Seguridad Pública Sergio López Esquer instituye el programa de capacitación itinerante para policías preventivos municipales, 9 de diciembre de 2008, SSPE.

## 2009

- Nombramiento de Casto Acevedo Manzano como delegado de Ciudad Mendoza XVI en sustitución de Claudio Gonzalo Ruiz quien sustituyó a Andrés Toga Fiscal en Tuxpan II; Valentín Ríos sustituyó a Emilio López Guerrero en Coatzacoalcos XVII el cual fue rotado a Benito Juárez III, Isidro Mendoza Guadarrama a Gabriel paredes Flores en Cosamaloapan XVIII y Epifanio Guzmán



Domínguez a Martín Islas Mora en Las Choapas XII, 5 de enero de 2009, SSPE.

- El secretario de Seguridad Pública nombró a Luis Gregorio Rodríguez López nuevo coordinador de la PIXBT en sustitución de Bertoldo Reyes Campuzano, 6 de enero de 2009, SSPE.
- Inversión de 13,5 millones para el sistema de video-vigilancia del Centro estatal de Control y C4 de Veracruz y Boca del Río, 9 de enero de 2009, SSPE.
- Elementos de la PICMCM reciben durante 3 meses capacitación en la Academia Estatal, 13 de enero de 2009, SSPE.
- Reunión de funcionarios estatales y representantes de la PIXBT para dialogar sobre las demandas elevadas en las protestas policíacas en Xalapa, 15 de junio de 2009, SSPE.
- El secretario de Seguridad Pública Sergio López Esquer nombró nuevo delegado en Benito Juárez III a Damián Flores Alonso en sustitución de Filiberto Basilio Pérez que ocuparía la delegación I de Pánuco, 1 de agosto de 2009, SSPE.
- Reunión de padres de familia, estudiantes y policías en las Jornadas escolares por la Seguridad que incluyen los programas Escuela Segura, Delito Cibernético y Policía Amigo, 3 de febrero de 2009, SSPE.
- Debido al paro de transporte público en demanda de reducción del precio del diesel la SSPE utilizó 400 patrullas en las principales ciudades del Estado para resolver el problema del traslado de los ciudadanos a escuelas y centros de trabajo, 12 de enero de 2009, SSPE.
- Reunión del secretario de Seguridad Pública con CCENV, 11 de febrero de 2009, SSPE.

## **POLICÍAS INTERMUNICIPALES**

*2004*

- Es rechazada la propuesta de una policía intermunicipal entre Martínez y San Rafael después de la conversión del último en nuevo municipio, 23 de enero de 2004, OPR,
- De acuerdo al Ayuntamiento local, participan 3 mil xalapeños en Vecino vigilante, 11 de agosto de 2004, DX.
- Es cesado policía de la PIXBT por protección a narco menudistas de la colonia Revolución, 26 de octubre de 2004, NV.

*2005*

- La CANACO implanta Policía de Cuadra en el Puerto de Veracruz, 3 de febrero de 2005, IV.

- Rafael Palomba Márquez es sentenciado a 25 años de prisión por la protección brindada a Albino Quintero Meraz durante el gobierno estatal de Miguel Alemán, 8 de marzo de 2005, RF.
- El coordinador de la PIXBT anuncia despido de 20 elementos por sus implicaciones en robo, consumo de drogas y protección a narco-menudistas, 7 de junio de 2005, GX.

#### 2006

- El comisionado del IPAX se opone al uso de este instituto para la vigilancia de bancos, 28 de enero de 2006, DP.
- El coordinador de la PIVB Manuel Díaz Escobar sostiene que es irresponsable negar o afirmar la presencia de sicarios del narcotráfico en Veracruz, 10 de marzo de 2006, ML.
- Es nombrado nuevo coordinador de la PIPTC Jesús Lozano Cayetano en sustitución del desaparecido Gonzalo Chong Ortíz, 18 de diciembre de 2006, DX.

#### 2007

- Nuevo León toma como prototipo el modelo intermunicipal de las policías de Veracruz, 16 de enero de 2007, VR.
- Marchan intermunicipales de la PIXBT en demanda de pago de bono sexenal, 17 de enero de 2007, ML.
- El diputado federal Gral. Jorge González Betancourt afirma que el cartel del Golfo opera en Veracruz, 20 de enero de 2007, EM.
- Es creada la subsecretaría B para la coordinación de las policías intermunicipales a cargo de Remigio Ortíz Olivares, 8 de febrero de 2007, DP.
- El ejército rodea las instalaciones de la PIPTC para revisión de armamento, 11 de marzo de 2007, IV.
- Un comando libera a 5 homicidas del reclusorio de Coatzacoalcos, 16 de mayo de 2007, EV.

#### 2008

- Son instaladas 32 nuevas videocámaras en Xalapa, 5 de mayo de 2008, ML.
- Son ejecutados 3 intermunicipales de la PIVB después de los sucesos de Villarín, 18 de marzo de 2008, DX.
- Video en la red denuncia redes de protección policíaca al narcotráfico en Veracruz, 29 de marzo de 2008, IV.
- El gobierno estatal recupera el control de la policía de Veracruz Puerto, después de que se había sido retirada de la intermunicipalidad, 1 de abril de 2008, UM.

## ANEXO 1

## Los delitos según delegación policiaca

Delegación	Delegado
XI Acayucan	Tte. Cnel. Juan Bañuelos Cornejo
III Benito Juárez	
VI Cardel	
IX Catemaco	
XVI Ciudad Mendoza	Mayor Inf. Ret. Patricio Martínez Joaquín
Coatzacoalcos	Tte. Artillería VirgilioValentín Ríos Lara
Cosamaloapan	Cap. Cab. Ret. Isidro Mendoza Guadarrama
J. Rodríguez Clara	Cap. Inf. Ret. Rolando Olguin López
VII Las Choapas	
I Pánuco	C. Nicolás Salazar y Martínez
IV Papantla	
Paso del Toro	Mayor de Inf. Ret. Patricio Martínez Joaquín
XV Perote	
San Andrés	Mayor Ret. De Cab. Carmen Arnoldo Rosas Araujo
V San Rafael	Mayor Leobardo Cruz Gutiérrez
Tantoyuca	Cap. Jaime Dario Aguirre Sagahon
VIII Tierra Blanca	Tte. Inf. Marco Antonio de Dios Sánchez
II Tuxpan	Tte. Cnel. Claudio González Ruíz
X Villa Azueta	
XIV Xico	Gral. Brigadier Ret. Oscar Ruby Castro García
PIPRTHC	
PIVB	Tte. Ret. Arturo Paredes Guevara
PIXBT	Lic. José Martínez Riveroll
PICMNC	Gral. Brig. Ret. Pedro Aguilar Medicina

Fuentes: Secretaría de Seguridad Pública, Guía Roja de la Administración Pública de Veracruz (2007).

\*Los delegados son rotados frecuentemente.

## ANEXO 2

## Los otros militares en la seguridad pública en Veracruz

Cargo	Institución	Rango
Secretario de Seguridad Pública	Secretaría de Seguridad Pública	Gral. Div. Sergio López Esquer
Jefe del Departamento de Evaluación de Programas	Departamento de Evaluación de Programas	Cap. Alfonso Sanabria Murrieta
Comandante del Agrupamiento de Caballería	Dirección de Operaciones de la SSP	Cap. Sdo. de Cab. Ret. Armando Cortés Osorio
Titular de la Unidad Administrativa	Unidad Administrativa de la SSP	Cap. Armando Mendoza Paredes
Director de Operaciones de Seguridad Pública	Subsecretaría de Seguridad Pública	Gral. Brig. Mario Eduardo Chavero Ceballos
Director de la Academia de Policía	Dirección de la Academia Estatal de Policía	Gral. Brig. Ret. Refugio Raymundo Rodríguez Bahena
Subsecretario de Seguridad Pública A	Subsecretaría de Seguridad Pública	Gral. José Torres Hernández
Subdirector Regional Zona Centro	Dirección de Operaciones de la SSP	Mayor Agustín Reyes Rivera
Subdirector Operativo	Academia Estatal de Policía	Cnel. Marino López Patraca
Jefe de Ayudantes del Gobernador	Gobierno del Estado de Veracruz	Tte. Guillermo Díaz Salazar
Centro Estatal C-4	Secretaría de Seguridad Pública	Tte. Navío Gustavo Tronco Quevedo

Fuentes: Secretaría de Seguridad Pública, Guía Roja de la Administración Pública de Veracruz (2007).

### ANEXO 3

Presidentes de la República	Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)	Vicente Fox Queada (2000-2006)	Felipe Calderón Fournier (2006-2012)
Secretario Ejecutivo del snsp	Ernesto Gil Elourdy	Roberto Campa Ciprián (¿? -2007)	
Gobernadores del Estado de Veracruz	Patricio Chirinos Calero (1994-2000)	Miguel Alemán Velasco (2000-2006)	Fidel Herrera Beltrán (2006-2010)
DGSP/VS/Secretaría de Seguridad Pública	Cap. Alberto Rodríguez Cañada Juan Herrera Marín Domingo Martínez Riveroll	Cap. Alejandro Montano Guzmán (2000-2006)* Gral. Valentín Romano López (2000-2006)* Gral. Alfonso De la Torre	Gral. Rigoberto Rivera Hernández Gral. Juan Manuel Orozco Méndez Gral. Sergio López Esquer
Consejo Estatal de Seguridad Pública de Veracruz		Jorge Moreno Salinas Clara Luz Prieto	Amadeo Flores Espinosa
Procuradores de Justicia del Estado	Eduardo Andrade Rodolfo Duarte Rivas	Pericles Namorado Urrutia†	Emeterio López Márquez Salvador Mikel Rivera
Comisión Estatal de Derechos Humanos	Margarita Herrera Ortiz	José Luis Rivera Sánchez Noemí Quirasco Hernández	Noemí Quirasco Hernández
Delegación de Derechos Humanos en Veracruz Puerto	Noemí Quirasco Hernández	Bertha Inés Chávez Adán San Román Andrade	
Policía Intermunicipal Veracruz/ Boca del Río Ayuntamientos	Presidente Roberto Bueno Campos (1995-1997), PAN** Francisco Ávila Camberos (1998-2000), PAN	Coordinador intermunicipal Cap. Alberto Rodríguez Cañada Antonio Vázquez González	Presidente Julen Rementería Del Puerto (2005-2007), PAN* Jon Rementería Sempé (2007-2010) PRI
Veracruz Puerto	Presidente Roberto Bueno Campos (1995-1997), PAN** Francisco Ávila Camberos (1998-2000), PAN	Coordinador intermunicipal José Luis Sáenz Escalera Jaime Tellez Marié Mario Enrique Escobar José Alberto Carrión	Coordinador intermunicipal Cnel. Manuel Díaz Escobar Rubén Arias Torres Tte. Arturo Paredes Guevara
Boca Del Río	Ubaldo Flores Alpizar† (1994-1997), PAN Ángel R. Deschamps (1998-2000), PAN Carlos Escalante. Igual (2000) PAN	Adrián Sifrido Ávila Estrada (2001-2004) PAN	Francisco Gutiérrez de Velasco (2003-2007), PAN Miguel Ángel Yunes Linares (2008-2010), PAN

Policía Intermunicipal Poza Rica/ Coatzintla/Tehuacán	Presidente Enrique Basañez Trevelhan (1995-1997) PRI	Coordinador intermunicipal Remigio Ortiz Oliva	Presidente Arturo Hernández Basañez Marco López Mora (1998-2000) PRI Fausto Amador Mixtega (2000) PRI	Coordinador Intermunicipal Venancio Agustín Márquez Luna Cnel. Juan Tenorio Ignon	Presidente Guadalupe Velásquez Casanova (2001-2004) PAN Jorge Elías Rodríguez (2005-2007) COAL Pablo Anaya Rivera (2008-2010) PRI-AFV	Coordinador Intermunicipal Gonzalo Chong Ortiz† Vicente Contreras Morales Carlos Benítez Campos
Coatzintla	Rafael Huerta Guzmán (1995-1997) PRI Daniel García Cortés (1998-2000) PRD		César Ulises García (2001-2004) PRD		Aurelio Cazares Anaya (2005-2007) CUV Yolanda Del Valle Toca (2008-2010), PRI-AFV	
Tehuacán	César Esquitín Ibarra (1995-1997) PRI Alfredo Benítez Luna (1998-2000) PRD		Leobardo Gómez González (2001-2004) PRI		Francisco Ortiz Dorio (2005-2007) PAN José Luis Rodríguez Rivera (2008-2010), PRI-AFV	
Policía Intermunicipal Xalapa/ Banderilla/San Andrés Tlalmehuayocan	Presidente	Coordinador intermunicipal	Presidente	Coordinador intermunicipal	Presidente	Coordinador Intermunicipal
Xalapa	Carlos Rodríguez Velazco [Maria Amparo Alvarez]* (1995-1997), PRI Rafael Hernández Villalpando [Teresa Chaires] (1998-2000), CD	Luis Fernández Ruiz Cap. Alberto Rodríguez Cañada Nelson Fernández Díaz	Reynaldo Escobar (2000-2004) CD	Gral. Jorge González Betancourt Cnel. Refugio Rodríguez Baeza	Ricardo Ahued Bantahuil (2003-2007), PRI David Velazco Chedraui (2008-2010), PRI	Mario Enrique Escobar Remigio Ortiz Olivarez Bertoldo Reyes Campuzano Hilario Arenas Cerdán Gregorio Rodríguez López

Banderilla				María Isabel Fernández Saldaña (1995-1997) PRD Fidel Cruz González (1998-2000) PT	Fidel Cruz González (2008-2010) PRI	
San Andrés Tlalnehuayocan	Fernando Acosta Hernández (1995-1997) PRI Constantino Herrera Márquez (1998) [Ciro Gómez García 1998-2000] PRD		Reyes Viveros Hernández (2001- 2004) COAL	Isidro González Aguilar (2005-2007) PAN		

Fuente: elaboración propia.

Melissa Salgado\*

## **FACTORES CLAVE PARA ENTENDER LA VIOLENCIA EN EL SALVADOR**

### **INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo tiene como finalidad presentar algunos aspectos de la enorme complejidad de la violencia en El Salvador. Al tratarse éste de un fenómeno social multicausal, dar una explicación exhaustiva se convierte en un reto que rebalsa el alcance de una sola disciplina científica. Sin embargo, en este escrito trato de resaltar, según mi juicio, algunas presiones estructurales – construidas en la historia reciente y manifestadas en el modelo económico vigente y la impunidad institucionalizada– que impulsan y fortalecen cada día más el problema de la violencia que aqueja El Salvador y lo convierten en el país más violento, según la tasa de homicidio, de América Latina.

En este sentido, los niveles de análisis del artículo se pueden resumir en dos: el primero, con énfasis en lo particular y singular del caso de la violencia en El Salvador y que se encuentra en su historia del siglo XX, y el uso de la violencia como medida de resolución de conflicto para la permanencia del régimen político adoptado; y un segundo nivel, que describe la parte generalizable y endógena de la violencia, enfocado

\* Investigadora y docente del Departamento de Economía de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) El Salvador. Correo electrónico: <melissa.salgado@gmail.com>.



en la estructura económica y, sobre todo, en lo restrictivo de los canales de distribución que pone en juego la reproducción social de la población salvadoreña bajo un marco institucionalizado de la impunidad.

## **1. LA HISTORIA QUE EXPLICA LA VIOLENCIA SALVADOREÑA**

Sin el afán de realizar una reconstrucción histórica en el sentido estricto, el presente artículo parte del proceso de acumulación originaria de capital en El Salvador, establecido en torno al cultivo del café a finales del siglo XIX y principios del XX. La importancia de este punto de partida se concentra en la implementación del modo de producción capitalista como el sistema de organización social dominante y la consolidación de uno de los principales problemas estructurales del país: la enorme desigualdad en la distribución de los ingresos.

Durante este proceso de acumulación originaria de capital, la producción a gran escala del café impulsó a que una élite del sector poblacional para que asumiera el control de al menos un 40% de la superficie total del país, mientras miles de pequeños agricultores fueron desplazados de las tierras que habían cultivado durante años (Acevedo, 1999: 42).

Alrededor del proceso de expansión del café se delinearón los trazos generales del sistema económico y se anudaron los rasgos de sus relaciones fundamentales. Las modificaciones en la forma de propiedad, la estructura de la tenencia de la tierra, las formas de explotación agrícola y el carácter del empleo adquirieron los elementos centrales de su configuración alrededor del cultivo cafetalero (Gordon, 1989: 17).

En este sentido, la gran propiedad cafetalera explica en parte la importancia social, política y económica que han conservado los sectores agrarios de la clase social dominante, sin que éstos hayan propuesto un proyecto político y social en torno al cual se hayan aglutinado otras clases y sectores de clase de la sociedad (Gordon, 1989: 29), marcando así la historia de la desigualdad en el nivel de ingresos que ha caracterizado por larga data a El Salvador.

Ante este contexto de consolidación del modelo económico mono-agroexportador, los efectos de la crisis de 1930 se hicieron presentes en la economía salvadoreña a través de la caída del precio internacional del café, la recesión de los Estados Unidos y su disminución en el nivel de importaciones del producto, la caída de la producción cafetalera y su impacto en la disminución del empleo, menores ingresos estatales, entre otros aspectos que reforzaron los anhelos de la inmensa mayoría de la población subsumida en la miseria de exigir un nuevo orden de tenencia de tierra.

Por su parte, la crisis también implicó el incremento del cultivo del café a gran escala y el surgimiento de latifundios, hecho que impulsó, en 1932, un levantamiento indígena-campesino reivindicando zonas donde

cultivar. La represión estatal que desató el alzamiento tuvo como resultado una masacre de más 30 mil vidas –suceso histórico conocido como la Masacre del 32– y a su vez representó el inicio de una dictadura militar que marcaría los siguientes 44 años de historia política en El Salvador.

Los efectos de la Masacre del 32 fueron de tal envergadura que muchos de ellos son perceptibles en la actualidad: el silencio manifiesto de la expresión cultural indígena de El Salvador<sup>1</sup>; el nacimiento del “comunismo” como identitario de cualquier tipo de oposición a los establecimientos de la clase dominante, y ahora de la milicia; la implementación del paramilitarismo en la zona rural. De este modo, la Masacre del 32 se convierte en la institucionalización, a través del Estado, del uso de la violencia como mecanismo de control social y político (Lungo, 2008: 45).

La consolidación del nuevo panorama político se desarrolla alrededor de la oligarquía cafetalera respaldada por la dictadura militar, bajo la condición que el marco institucional de los militares cuidara de los intereses propios del modo de acumulación de la época. Aunque esta simbiosis tuvo sus reveses ocasionales, según lo reflejan los múltiples golpes de Estado y fraudes electorales de la época, siempre primaron los intereses de la clase dominante.

No hay que perder de vista que, desde la dictadura militar en El Salvador, la represión estatal representó, continuamente, el mecanismo de resolución de conflicto contra todo lo relacionado a manifestaciones de oposición, descontento social, exigencias de mejoras de condiciones de vida y de Derechos Humanos.

Luego de la Segunda Guerra Mundial se da una evolución de los precios de los granos básicos, permitiendo que El Salvador diversificara sus exportaciones agrícolas con la introducción de la caña de azúcar y el algodón, hecho que agudizó aun más la concentración de la tierra en pocas manos: “[...] en los años sesenta el coeficiente de Gini de concentración de la tierra había llegado a 0,83, el más alto de América Central [...] y uno de los cinco más altos del mundo” (Acevedo, 1999: 44).

Durante los primeros cincuenta años del siglo XX, es decir, desde la consolidación del proceso originario de acumulación de capital hasta la diversificación de los cultivos, el modelo de producción presentó un dualismo en la dinámica de la demanda de trabajo: por un lado, requería de una fuerza de trabajo temporal con base en las estaciones de los cultivos y, por el otro, obligaba a esta misma mano de obra a desarrollarse en un sector de subsistencia, auto empleándose en los

---

1 Los indígenas cambiaron sus apellidos, dejaron de hablar náhuatl, cambiaron sus vestimentas por ropa de ladinos, entre otros aspectos.

periodos del año en que el modelo productivo no necesitaba fuerza laboral, “el modelo de crecimiento económico combinó el desarrollo del sector agroexportador con el subdesarrollo del sector subsistencia. Ambos sectores estaban conectados por un sistema de contratación estacional” (Acevedo, 1999: 46).

Posteriormente, durante los años cincuenta, se inició un proceso de industrialización con el propósito de sustituir las importaciones con productos nacionales. Este modelo de industrialización orientada a la sustitución de importaciones –el modelo productivo ISI–, bajo pleno respaldo del Estado oligárquico militar, adoptó una política intensamente proteccionista, con exenciones fiscales y aplicación discrecional de aranceles, así como inversiones cuantiosas en obras de infraestructura para reducir los gastos del sector industrial.

A pesar de estos incentivos, en las primeras etapas del proceso de desarrollo industrial surgió un obstáculo importante: las grandes limitaciones al crecimiento del mercado nacional impuestas por la distribución desigual de los ingresos y la estructura salarial asociada al modelo de agroexportación, como resultado de las cuales la mayor parte de la población carecía del poder adquisitivo necesario para generar una demanda suficiente de productos industriales (Acevedo, 1999: 48). Dicho problema se resolvió en un primer momento con la creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA).

La importancia del MCCA para El Salvador residió en el hecho de representar, entre los países centroamericanos, el mayor mercado para sus bienes manufactureros, permitiendo que el país obtuviera superávit comerciales en la región centroamericana: “los puntos centrales del Tratado General estipulaban la libre circulación de bienes, personas y capitales; implantaban un arancel uniforme con respecto a los países ajenos al área centroamericana y abatían las barreras aduanales en el interior de la región” (Gordon, 1989: 39). Sin embargo, este nicho de mercado se vio finalizado en 1969 con la “Guerra de las 100 horas” contra Honduras que, si bien fue ganada militarmente por El Salvador, en términos económicos resultó ser el gran vencido.

En este sentido, el modelo productivo ISI, ante la incapacidad de realización en el mercado doméstico, no logró paliar directamente los problemas de distribución de ingresos, sino que terminó por reproducir, en los núcleos urbanos, las desigualdades que preveían en las zonas rurales (Acevedo, 1999: 50).

Otro aspecto a enfatizar de este periodo del modelo productivo ISI es la consolidación de una clase media urbana asociada a la industrialización que, ante la ilegitimidad del sistema político militar, incrementaba la radicalización de su postura política. Como respuesta a este panorama, el Estado oligárquico militar respondió con una

oleada de represión a través de la Ley de Protección y Garantía del Orden Público (Acevedo, 1999: 53).

A lo largo de la década de los setenta se desarrolló en El Salvador una profunda crisis política. Caracterizada por el deterioro creciente de los canales e instrumentos de negociación del Estado, por la progresiva erosión de los mecanismos de control de los sectores subordinados, y por la pérdida de fuerza de las posiciones centristas, la crisis desembocó en la formación de un vasto movimiento popular: el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), que alcanzaba su cima en 1979-1980 (Gordon, 1989: 13).

Como consecuencia de la radicalización política por parte de varios sectores sociales (clase media, maestros, estudiantes, campesinos, entre otros) y la represión institucionalizada del Estado, se inicia la guerra civil en El Salvador que marcaría los siguientes 12 años de historia del país,

la ofensiva militar lanzada por el FMLN el 10 de enero de 1981 marcó el comienzo oficial del conflicto armado. [...] Sin embargo, era simplemente la culminación de las grandes presiones socioeconómicas y políticas que se venían acumulando desde hacía varias décadas en la sociedad salvadoreña y que los sucesivos gobiernos militares fueron incapaces de disipar (Acevedo 1989: 53).

Es así como, durante la década del ochenta, la economía salvadoreña se vio inmersa en la crisis económica, política y social más profunda de su historia. A las consecuencias del conflicto armado como tal, que cobró, entre otras cosas, la vida de más de 75 mil personas, provocó la destrucción de obras de infraestructura valoradas en millones de dólares y redujo significativamente la inversión, se le sumaba la crisis económica mundial reconocida como “la década perdida”, dando así un impulso externo a la situación tan adversa que vivía el país.

Con la llegada de ARENA al poder estatal en 1989 se cimientan las bases para el cambio de modelo económico fundamentado en la liberalización de la economía, pero no es hasta la firma de los Acuerdos de Paz, el 16 de enero de 1992, que se logra su implementación. Es decir, hasta alcanzado el periodo de paz es que El Salvador transfigura su estructura económica e institucional a través de tres aspectos, principalmente: 1) las privatizaciones de casi todas las empresas estatales (a excepción del agua, el sistema de salud, acceso a redes viales y la lotería); 2) las reformas tributarias como la eliminación del impuesto al patrimonio y de los techos escalonados del impuesto sobre la renta, así como la implementación del impuesto sobre el valor agregado; y 3) la liberalización de la economía, centrada en la desregulación de precios (principalmente, en granos básicos y petróleo), la liberalización del tipo de cambio, la

eliminación abrupta de aranceles en los primeros dos periodos de gobernación y, en los últimos años, la firma de una serie de Tratados de Libre Comercio dentro de los que destacan –por las enormes asimetrías socioeconómicas– el firmado con Estados Unidos y, aún en proceso de negociación, el tratado con la Unión Europea (Lazo, 2005: 11).

Las políticas económicas implementadas por ARENA se formularon bajo la lógica del desarrollo económico a través del comercio exterior, en la que la nueva transformación económica fortalecería al sector productor de los bienes transables (específicamente, la manufactura) que absorbería la mayor cantidad de mano de obra y, por consiguiente, representaría el pivote dinamizador del resto de la economía salvadoreña, todo ello enmarcado en el fomento de la competencia y productividad que trae consigo el comercio exterior.

Pero la realidad económica y social salvadoreña tras el conflicto bélico no dio muestras de la incorporación al dinamismo internacional a través del sector secundario marcado por el comercio exterior, sino todo lo contrario: fue el sector terciario y los bienes no transables los que presentaron mayor crecimiento económico.

Con todo lo expresado anteriormente, se destaca que, en la historia reciente de El Salvador, fueron tres los modelos productivos aplicados: la agroexportación, la industrialización por sustitución de importaciones y la liberalización de la economía. Dichos modelos de producción se vieron amparados por procesos de institucionalización política distintos. A los dos primeros modelos les correspondió un régimen de dictadura militar con una fuerte intervención del Estado en la economía que culminó en la guerra civil. El último modelo productivo –vigente en la actualidad– es el que se basa en la apertura comercial, bajo el marco institucional de la democracia procedimental y bajo el régimen del mercado como distribuidor de recursos.

A su vez, es preciso enfatizar que la historia de El Salvador del siglo XX está caracterizada por una enorme estrechez en la distribución del ingreso, lo cual condiciona a una sociedad con enormes procesos de desigualdad y exclusión social; por canales de negociación, diálogo y debate público cerrados; por el fantasma del comunismo como identitario de cualquier expresión de oposición a los establecimientos políticos dominantes y por la institucionalización de la violencia como mecanismo de resolución de conflicto.

Cada uno de estos elementos contribuyen a explicar la situación de violencia de El Salvador y denotan la persistencia de las condiciones que propulsan a una creación de valores y normas sociales que legitiman y privilegian el uso de la violencia en cualquier ámbito por sobre otras formas de comportamiento social (Cruz y González, 1997), y al

establecimiento institucional de un ordenamiento desigual de los recursos bajo el amparo de una fuerza coactiva para hacerlos respetar, por lo que el uso de la violencia es legítima, siempre y cuando garantice el mantenimiento de los cánones del orden social establecido (Baró, 2003: 121). Esto último sugiere la aplicabilidad de los conceptos de cultura de la violencia y violencia estructural para el caso de El Salvador.

## **2. EL PERIODO DE LA POSGUERRA: ¿TIEMPO DE PAZ O VIOLENCIA?**

### **2.1 PUNTO DE PARTIDA DEL PERIODO DE POSGUERRA**

#### **2.1.1 La Ley de Amnistía General para la consolidación de la “paz”**

Si bien la firma de los Acuerdos de Paz, firmados el 16 de enero de 1992 en el castillo de Chapultepec, México D.F., representó el gran momento de reconciliación entre las partes involucradas en el conflicto armado, este proceso se vio interrumpido por la Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz.

El día 15 de marzo de 1993 la Comisión de la Verdad<sup>2</sup> publicó el informe titulado: “De la locura a la esperanza: la guerra de 12 años en El Salvador”, documento en el cual se especificaban algunos de los crímenes de guerra cometidos durante el conflicto. No obstante, el día 20 de marzo del mismo año se emitió el Decreto N° 486 Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz, que se constituyó en ley el día 22 de marzo.

Vigente esta ley, nunca se llevó a cabo investigación alguna desde los órganos de Justicia del Estado salvadoreño sobre los crímenes de guerra en general, así como los crímenes de Lesa Humanidad (entre estos últimos, el asesinato de monseñor Arnulfo Romero, en 1980; y los seis sacerdotes jesuitas, en 1989), a pesar de los detalles sobre los responsables que recabó y publicó el Informe de la Comisión de la Verdad.

La Ley de Amnistía se presupone de vital importancia para la reconciliación nacional y el restablecimiento de las condiciones para la consolidación de la paz en El Salvador. Otorgó la amnistía absoluta e incondicional a todas aquellas personas y cómplices involucrados en crímenes que no sobrepasaran a las veinte víctimas, a pesar de haberse iniciado o no una sentencia judicial (Inciso IV. Decreto N° 486).

El alcance y envergadura de dicha ley, no obstante, fue de tal magnitud que tuvo como resultado la legitimación de la impunidad a todo nivel social, permeando de esta manera el imaginario colectivo de la

---

<sup>2</sup> Organismo establecido por las Naciones Unidas en los Acuerdos de Paz para investigar las violaciones a los Derechos Humanos ocurridas durante el conflicto armado.

población “que cualquier acto no tiene consecuencias”. En este sentido, una de las principales características del periodo de la posguerra es la impunidad.

De esta forma, las estructuras de la violencia inmersas en la sociedad salvadoreña se mantienen pero ahora en el marco de la democracia.

### 2.1.2 El modelo de desarrollo económico implementado

La estructura económica del país [El Salvador], de no sufrir cambios fundamentales, mantendrá el actual clima de inseguridad, frustración, ira e impotencia y probablemente de confrontación [...] (López Vallecillos, 1976: 30).

Por otra parte, en términos de la estructura económica, El Salvador no contaba con las condiciones para un tipo de modelo productivo cuyo patrón de crecimiento y desarrollo económico estuviera cimentado en la liberalización de la economía, dado los requerimientos de alta competitividad nacional<sup>3</sup> que implica la dinámica del comercio exterior.

Pero es en este contexto que se abre paso al nuevo modelo de desarrollo económico, el neoliberalismo, a través de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) y los Programas de Estabilización Económica (PEE), los cuales no reconocían los problemas –políticos, sociales, económicos e institucionales– estructurales propios, y el contexto de guerra civil por los que cruzaba la nación. A su vez, ignoraba las posibles presiones adversas del comercio internacional en materia de distribución de ingreso en la sociedad salvadoreña, dada su posición en la división internacional del trabajo.

En este sentido, podemos decir, como Alexander Segovia, que:

[...] aunque El Salvador tiene problemas estructurales similares a los de muchos otros países con un grado de desarrollo similar, hay una diferencia importante en una transición posbélica: el país debe llevar a cabo un proceso de estabilización y reforma económica al mismo tiempo que intenta la doble transición de la guerra a la paz y de un régimen autoritario a un sistema democrático (Segovia, 1999: 75).

Es así como, dadas las condiciones y el contexto en el que se encontraba El Salvador, es cuestionable el apresuramiento con el que se aplicó

---

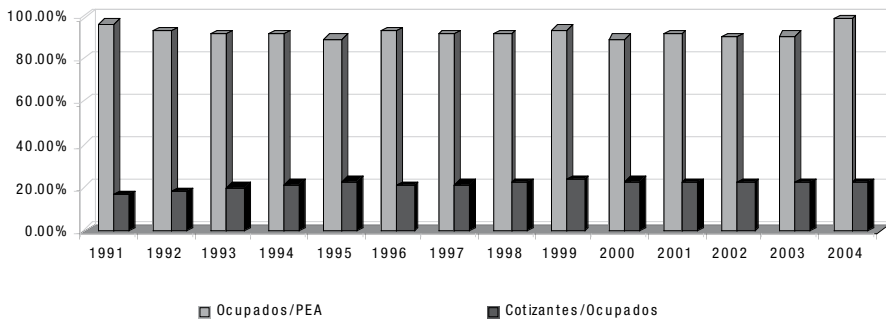
3 Que se traduce en fuerza de trabajo calificada, avances tecnológicos aplicados a los procesos productivos, infraestructura adecuada, marcos legislativos e institucionales propios para el incentivo del crecimiento económico, entre los principales.

el modelo económico con base en la liberalización económica, hecho incluso anunciado por instituciones como la CEPAL:

Tal vez sea necesario [...] prorrogar un poco el plazo para [...] proceder en forma menos enérgica con la liberalización comercial. La adopción de metas cuantitativas más flexibles para el programa de estabilización, dentro de ciertos límites, podría ser un sacrificio aceptable, ya que ayudaría a alcanzar la meta más imperiosa de garantizar la gobernabilidad de una sociedad que, durante años, ha estado sumido en una guerra civil desastrosa (Boyce, 1999: 182).

La muestra de la estrechez de los canales de distribución en la estructura económica salvadoreña se detalla en el mercado laboral, tal como se presenta en el gráfico siguiente:

**Gráfico 1**  
Población ocupada y cotizante



Fuente: elaboración propia con base en Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC), y planilla mensual de cotizantes del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS).

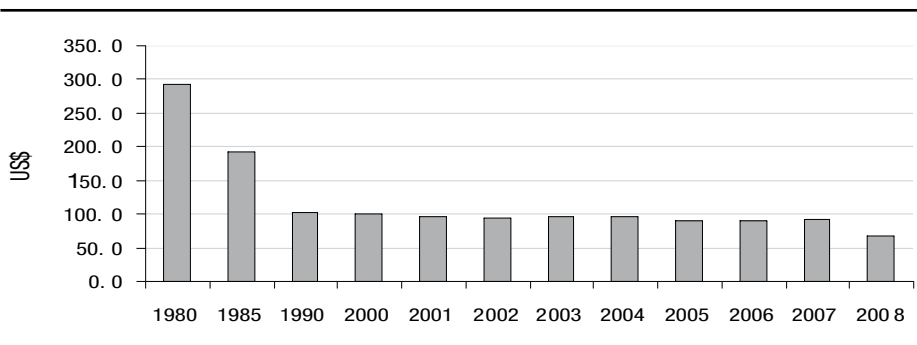
De acuerdo con el Gráfico 1, el nivel de ocupación con respecto a la PEA a lo largo del periodo analizado es cercano, en promedio, al 90%. Esto indica que el desempleo abierto no representa un problema en el mercado laboral salvadoreño. Sin embargo, el número de trabajadores categorizados en el sector formal en rigor, medido por el acceso a seguridad social, apenas representa un poco más del 20% de los ocupados para el año 2006. Este hecho apunta a que el mercado laboral del país se encuentra inmerso en el subempleo o en actividades laborales de baja productividad, poca remuneración, sin horarios de trabajo, sin vacaciones, sin prestaciones sociales, sin sistema de pensión (Salgado, 2009: 37).

En términos de distribución salarial (ver Gráfico 2) en el mercado laboral formal, el modelo económico ha mantenido la estructura de inequidad en



su repartición. En este punto se resalta que los salarios mínimos reales<sup>4</sup> han erosionado en forma drástica su capacidad de compra y no se recuperan a los niveles que se registraban a finales de los años ochenta (Salgado, 2009).

**Gráfico 2**  
Salario mínimo urbano real (Índice 2000 = 100)



Fuente: elaboración propia, con base en CEPAL e información oficial.

Volviendo entonces al problema original, los canales de distribución del ingreso no se ampliaron en el marco de este nuevo modelo económico y de período de paz. Hecho que, como se detallará más adelante, se convierte en una de las características persistentes en las zonas de mayor violencia del país.

En este sentido, El Salvador cuenta con la existencia de condiciones que sustentan un conflicto social en términos de supervivencia humana, que bien se representa por la violencia estructural. En otras palabras, se trata de una violencia inherente a la forma en cómo se organizó social y económicamente la sociedad salvadoreña.

El término de violencia estructural contiene una carga valorativa y explicativa determinante [...] como el resultado de un conflicto entre dos o más partes [haciendo referencia a las clases sociales involucradas] en el que el reparto, acceso o posibilidad de uso de los recursos es resuelto sistemáticamente a favor de alguna de las partes y en perjuicio de las demás (La Parra y Tortosa, 2003: 63).

## 2.2 ¿TIEMPO DE PAZ O VIOLENCIA?

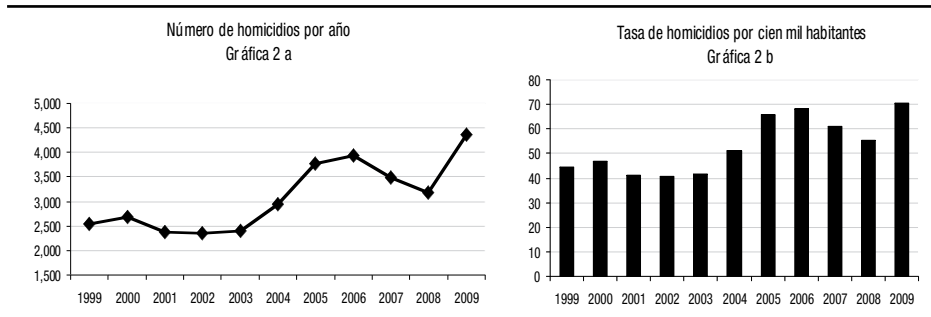
Irónicamente, es en el periodo de “paz” donde se ubica el mayor registro de violencia en El Salvador, que lo ha llevado a ser catalogado como

4 Los salarios mínimos, en buena medida, representan la remuneración del empleo formal por ser los salarios que más se repiten en la planilla salarial, lo cual a su vez nos indica la poca calificación de la fuerza de trabajo salvadoreña.

uno de los países más violentos de Latinoamérica. Y de acuerdo al Informe “Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano”, presentado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), El Salvador, junto a Guatemala y Honduras, es clasificado como la región (de países sin conflicto armado) más violenta del mundo.

Sin el afán de reducir la violencia únicamente a los asesinatos, pero reconociendo que se trata del indicador más execrable de violencia<sup>5</sup> que tiene un país, a continuación se presenta la evolución de los homicidios en El Salvador.

**Gráfico 3**  
Homicidios



Fuente: elaboración propia, basada en Díaz Gallegos et al. (2009: 33).

Nota: para el cálculo de la tasa de homicidios, la población entre 1999 a 2006 se basa en el censo poblacional de 1992; para el resto del periodo se utilizó el censo poblacional del año 2007. Cálculo propio para el año 2009.

Tal como lo muestran las gráficas del panel anterior, el repunte de los homicidios en El Salvador se da a partir del año 2004, año que presentó una tasa de crecimiento de 22,8% con respecto al año anterior y una tasa de homicidios que se posicionó en 51,1 cada 100 mil habitantes. Desde ese año se registran entre 8 y 12 homicidios diarios. Asimismo, se resalta que el año 2009 se ubica como el más violento registrado en décadas, con una tasa de homicidio de 70,4 cada 100 mil habitantes.

Es preciso resaltar que el crecimiento acelerado de los homicidios coincide con la aplicación de los planes “antidelicuenciales” llamados: Mano Dura (2003), Súper Mano Dura (2004) y el Plan Sarissa (2007). Los objetivos de dichos planes fueron la reducción de la “delincuencia” con especial énfasis en la reducción de los homicidios. No obstante, los resultados (ver Gráfico 3) fueron todo lo contrario a los propósitos.

Ahora bien, ¿por qué fracasaron dichos planes? Entre otros factores, uno de los puntos clave que ayuda a responder la pregunta, se

<sup>5</sup> Las expresiones de violencia que más se registran en El Salvador, son: homicidios, extorsiones, robo, hurto, lesiones, violencia intrafamiliar, violencia sexual y secuestro.

encuentra en la concepción de la violencia del cual partieron dichos planes. Específicamente, los planes Mano Dura y Súper Mano Dura identificaron la violencia con delincuencia y con ello a “las maras”<sup>6</sup>, eludiendo de esta forma lo que se conoce como los delitos silenciados<sup>7</sup>.

Con esto último, los planes antidelinquenciales enfrentaron únicamente la parte visible de la violencia, que a su vez, fomentaron la identificación de la violencia con la clase social más pobre, específicamente con los jóvenes, hombres entre 14 y 24 años de edad.

Por otra parte, es preciso resaltar uno de los principales hallazgos del estudio de Díaz Gallegos *et al.* (2009) en los que se detallan las características socioeconómicas más relevantes de las zonas que registran mayores expresiones de violencia, entre los que se encuentran: mayor PIB *per capita*, mayor ingreso familiar, menor índice de pobreza humana, mayor desocupación, y mayor índice de desarrollo humano. Estas variables nos indican, en un principio, que la pobreza no es generadora de violencia en El Salvador, y nos sugiere que el contraste entre clases sociales en un contexto de distribución inequitativa del ingreso, exclusión y marginación social, sí puede presionar en niveles elevados de violencia.

No es la pobreza, la falta de educación lo que determina el mayor o menor grado de inseguridad en los países, sino la desigualdad social. Las sociedades de consumo proponen, en lo formal, las mismas metas para todos, pero en la práctica, sólo algunos las pueden alcanzar. La frustración, la violencia, el delito son los frutos de la desigualdad (Kreimer, 2008: 1; citado por Díaz Gallegos *et al.*, 2009: 111).

## CONCLUSIONES

Una característica que persiste en la estructura económica salvadoreña es la inequidad en la distribución del ingreso, es decir, la estructura productiva tal cual se ha desarrollado en sus distintos modelos no logra canalizar y garantizar la reproducción social, por lo que se vuelve en un punto reiterativo en todos los conflictos sociales que se han desencadenado en la historia contemporánea de El Salvador y confirma las condiciones necesarias para el desarrollo de violencia estructural.

Sin lugar a dudas, la historia contemporánea tiene muchos elementos que nos ayudan a explicar la situación de violencia actual. Los

---

6 De acuerdo con el “Anuario estadístico” las defunciones por homicidios en El Salvador, según el Instituto de Medicina Legal (IML), del total de homicidios cometidos, las maras son responsables del 30% aproximadamente, el 60% se desconoce, y el 10% se ubica entre otros factores.

7 Dentro de los que se encuentran: corrupción, narcoactividad, crimen organizado, etcétera.

puntos más certeros son: la Masacre del 32, la dictadura militar de casi medio siglo XX y la desembocadura del conflicto político en la guerra civil. Son hechos que marcan a la sociedad salvadoreña, en los patrones de dependencia de resolución de conflicto, de hacer uso de la violencia, cualquiera que sea el objetivo.

Los Acuerdos de Paz, el gran momento de reconciliación que pudo haber sostenido la sociedad en su conjunto con las autoridades estatales y clase social dominante, no se llevo a cabo por dos aspectos principalmente: la Ley de Impunidad y el modelo de desarrollo, tan agresivo que en nada corregía el principal problema estructural: desigualdad social. La impunidad en El Salvador llega a tal grado que para dar indicios de aclaración en el marco del sistema judicial internacional, más no en el nacional, de los grandes magnicidios de Monseñor Romero y los seis jesuitas, tuvieron que pasar entre 30 y 20 años, respectivamente.

La premura de soluciones inmediatas contra la violencia que se reflejen, al menos, en la disminución de asesinatos diarios, parten de una premisa en particular y es la de identificar a la violencia como sinónimo de delincuencia, por lo que la solución es el ataque frontal de las autoridades contra los “malhechores”.

No obstante, en el momento de establecer la dicotomía autoridad/delincuencia se dejan a un lado otros factores que también inciden de forma directa en la situación de la violencia del país, entre los que se encuentran: el crimen organizado, la criminalidad de cuello blanco, la impunidad, la intolerancia, la amnistía de los crímenes de Lesa Humanidad cometidos en la guerra civil, corrupción, el mismo negocio de la violencia, los patrones de resolución de conflictos, la violencia intrafamiliar, entre otros. Factores que no son contemplados en los planes “antidelincuenciales” y que, por lo tanto, lejos de disminuir los niveles de violencia los incrementaron.

Los planes antidelincuenciales, implementados desde el año 2003, enfrentan la cara visible de la violencia, pero no contemplan la plataforma que mantiene dicha estructura en funcionamiento. Al mismo tiempo, en dichos planes se tipifica y estigmatiza quién es considerado como delincuente, que dicho sea de paso, se identifica con hombres, jóvenes, en determinados estratos sociales, con un nivel determinado de educación, entre otros aspectos, cuyo representante máximo se encuentra en las “pandillas o maras”.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Acevedo, Carlos 1999 “Antecedentes históricos del conflicto” en Boyce, James (coord.) *Ajuste hacia la Paz. La política económica y la reconstrucción de posguerra en El Salvador* (México: Plaza y Valdez/PNUD).

- Alvarenga, Patricia 1996 *Cultura y ética de la violencia: El Salvador 1880-1932* (El Salvador: EDUCA).
- Baró, Ignacio Martín 2003 *Poder, ideología y violencia* (Madrid: Trotta).
- Cruz, José Miguel y González, Luis Armando 1997 *Sociedad y violencia: El Salvador en la post-guerra* (San Salvador: IUDOP-CIDAI/UCA).
- Díaz Gallegos, Wilfredo José *et al.* 2009 “Territorialización de las expresiones de violencia y del gasto público destinado a seguridad ciudadana: policía nacional civil 2006-2008”. Tesis de grado. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), El Salvador.
- Gordon, Sara 1989 *Crisis política y guerra en El Salvador* (México: Siglo XXI/UNAM).
- La Parra, Daniel y Tortosa, José María 2003 “Violencia estructural: una ilustración del concepto” en *Documentación social* (Madrid), N° 131.
- Lazo, Francisco 2005 “Las principales transformaciones económicas experimentadas en El Salvador 1989-2003” en *Democracia, análisis político y cultural* 1° de octubre.
- López Vallecillos, Ítalo 1976 “Reflexiones sobre la violencia en El Salvador” en *Revista de Estudios Centroamericanos*, N° 327-328, enero-febrero.
- Lungo, Irene 2008 “Castillos de Arena. Hegemonía y proyecto de derecha en El Salvador (1989-2004)”. Tesis de maestría. FLACSO-México.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2010 “Informe sobre desarrollo humano para América Central. Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano” (s/d: IDHAC/PNUD).
- Martínez Peñate, Oscar 1996 *El Salvador democracia y autoritarismo* (El Salvador: Nuevo enfoque).
- Montesino, Mario 1998 *Flexibilización del mercado laboral en El Salvador* (El Salvador: FUNDE y SAPRIN).
- Salgado, Melissa 2009 “Apertura comercial: impactos en la generación de empleo formal y salarios promedios reales”. Tesis de maestría. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) México.
- Segovia, Alexander 1999 “La actuación y las políticas macroeconómicas a partir de 1989” en Boyce, James (coord.) *Ajuste hacia la Paz. La política económica y la reconstrucción de posguerra en El Salvador* (México: Plaza y Valdez/PNUD).
- Segovia, Alexander 1999 “La economía de la guerra de los años ochenta” en Boyce, James (coord.) *Ajuste hacia la Paz. La política económica y la reconstrucción de posguerra en El Salvador* (México: Plaza y Valdez/PNUD).

Roberto González (coord.),  
Osvaldo Guillermo Cuassolo y Martín Ángel Aniceto\*

## **LA INSTITUCIONALIDAD EMERGENTE EN LA GESTIÓN JURISDICCIONAL DE LA SEGURIDAD EN ARGENTINA**

**Una aproximación a un estudio comparativo**

EL CONCEPTO VIGENTE DE SEGURIDAD a partir del cual las instituciones de control social implementan sus estrategias de gestión caracteriza el espacio público de manera diversa y dinámica. Caracterizaciones que hacen a la seguridad como nacional, pública, ciudadana o humana son más que meras calificaciones, ya que cada conceptualización tiene relevancia en tanto espacio de intervención civil en una materia tradicionalmente restringida al conocimiento técnico que reposó en las policías.

Dado que la República Argentina es un país federal, además de las fuerzas nacionales que tienen una intervención generalmente subsidiaria a nivel provincial, existen las Policías y Penitenciarías Provinciales, como órganos de gestión jurisdiccional en el área de seguridad. Eso hace que el espacio nacional se reconvierta a medida que la jurisdicción provincial se modifica en función de los límites internos que la administración del país se propuso diseñar para el ordenamiento territorial. En este trabajo preliminar, y no exhaustivo, intentamos hacer un estudio comparativo que incluye una serie de institucionalida-

\* Martín Ángel Aniceto, Osvaldo Guillermo Cuassolo y Lic. Roberto González (coord.) Licenciatura en Seguridad, Instituto A. P. de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Villa María. Integrantes del Grupo de Trabajo CLACSO "Seguridad en Democracia". Correo electrónico: <seguridad@ics.unvm.edu.ar>.

des provinciales argentinas. En el mediano plazo intentaremos abordar con la totalidad de las provincias, que suman veinticuatro, para poder hacer un análisis integral a nivel nacional.

Este estudio comparativo preliminar tiene por objeto analizar variables relacionadas con la institucionalidad en algunas jurisdicciones provinciales, con el fin de establecer patrones y divergencias en la gestión jurisdiccional de la seguridad que puedan explicar de una manera inicial la realidad diversa de la nueva lógica compleja y participativa en el área de seguridad.

### **FEDERALISMO Y SEGURIDAD EN ARGENTINA**

El sistema federal como mecanismo de ordenamiento y administración territorial ha sido una estrategia para cubrir el vasto territorio de la República Argentina de los elementos constitutivos del Estado nacional, entre ellos la soberanía y el poder de policía.

En los inicios de la organización nacional, la efectividad de la estrategia de imperio en todo el espacio geográfico considerado *argentino* era limitada al puerto y a las vías de comunicación indispensables con el interior. Además de la ciudad de Buenos Aires, la presencia del Estado y el control por él ejercido se efectivizaba en las rutas tradicionales a Cuyo (hacia el oeste de Buenos Aires en dirección a Mendoza y Santiago de Chile) y al Alto Perú (hacia el noroeste de Buenos Aires en dirección a Tucumán, Salta y Jujuy en orientación a Bolivia y Perú). Por ello, en aquel Estado primigenio de inicios de 1800, el centralismo era una modalidad que respondía a la concentración del poder en el puerto y a la forma en que se pensaba la diagramación territorial, la conservación, defensa y mantenimiento del orden en estos espacios limitados.

Sintéticamente, desde 1810 hasta 1853, el análisis histórico nos ayuda a comprender que el territorio heredado de lo que otrora fuera el Virreinato del Río de la Plata, fue controlado política y administrativamente de dos maneras en una complicada combinación de mecanismos:

- **centralizado**: desde Buenos Aires donde se dominaban los recursos económicos, particularmente los provenientes de la aduana.
- **descentralizado**: a cargo de los caudillos provinciales quienes constituyeron además de verdaderos ejércitos locales, organizaciones que cumplían el poder de policía en sus territorios.

Francisco Ramírez en Entre Ríos, Estanislao López en Santa Fe, Facundo Quiroga y Chacho Peñaloza en La Rioja, Juan Bautista Bustos en Córdoba, Martín Miguel de Güemes en Salta, Justo José de

Urquiza en Entre Ríos, Gervasio Artigas en la Banda Oriental (hoy Uruguay), Felipe Varela en Catamarca y Juan Manuel de Rosas en Buenos Aires, entre otros, son ejemplos de organizadores y de control social local en la vastedad de un territorio cuyos límites hacían imposible en aquel tiempo un control nacional efectivo desde Buenos Aires. Sin embargo, debemos reconocer que no siempre estos y otros caudillos dominantes en sus territorios respondían políticamente a los intereses de los porteños.

Es en este contexto que las primeras organizaciones de control territorial surgen, en consonancia con el proceso complejo donde la emergencia del Estado nación se inmiscuye en el control geográfico que ejercían los caudillos locales. Estas organizaciones de control territorial serán una herramienta útil tanto para la vigilancia del espacio geográfico local como también para la consolidación del Estado nación creando un ámbito imprescindible y básico para el afianzamiento de una nueva forma de sistema económico que era el capitalismo.

Luego de las luchas internas, en 1853 se dicta la Constitución Nacional donde se acuerda el sistema federal (Art. 1) como un principio fundamental emergente para la administración territorial y política del país. En consecuencia, la distribución espacial y política de aquel entonces, la distribución de la riqueza agrícola e industrial, la conformación de conglomerados de habitantes, hicieron necesario el surgimiento de nuevos sistemas de administración asentados en el federalismo, siendo éste el producto de un acuerdo que costó mucha sangre en las guerras intestinas entre 1820 y 1850, como así también un principio derivado de la inspiración liberal de nuestra Constitución.

Coincidiendo con Oscar Oszlak, dentro de este proceso de construcción nacional, la conformación del Estado nacional supone a la vez “la organización de la instancia política que articula el control y la dominación en la sociedad, además de la materialización de esta instancia en un conjunto interdependiente de instituciones que permiten su ejercicio” (Oszlak, 2004). Bajo el principio jurídico incluido en nuestra Carta Magna que manifiesta la conservación de parte de las provincias de “todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal” (Art. 121), es que las provincias se reconocen el derecho de darse “sus propias instituciones locales” (Art. 122) y admiten para sí la formación de cuerpos específicos destinados a la provisión de control, orden público y seguridad en sus territorios o su jurisdicción. Estos cuerpos especializados, denominados policías provinciales iniciado ya el siglo XX, se orientaban bajo el concepto de “seguridad pública” como una situación de seguridad general ligada a la idea de orden público, en cuyo contexto los habitantes de las provincias podrían gozar del conjunto de derechos fundamentales consagrados



en la Constitución Nacional. En este sentido, la seguridad y el orden público se asentaban en una complejidad de organizaciones y acciones que estaban sujetas, por su emergencia a un complicado proceso de institucionalización.

El concepto de Foucault sobre la policía en su obra "*Omnes et singulatim. Hacia una crítica de la razón política*"; establece que autores de los siglos XVI y XVII entendieron por policía algo muy distinto a la caracterización posterior. Más que una institución o un mecanismo funcionando en el seno del Estado, la concebían como una técnica de gobierno propia de los estados, con la tarea de "permitir a los hombres sobrevivir, vivir y hacerlo de un modo aun mejor". Esa policía vela por todo lo que se refiere a la felicidad de los hombres, aunque la policía vela por todo lo que regula las relaciones sociales. La policía vela sobre lo que está vivo. Nicolas de La Mare, que incorpora esa definición en su *Traité de la Police* (1705), advirtió que la policía se ocupa hasta de la religión, pero no —como lo destacó Michel Foucault— desde el punto de vista de la verdadera dogmática, sino desde el punto de vista de la calidad moral de la vida. Igualmente, en el análisis de Foucault, al velar sobre la salud y el abastecimiento, se preocupa de la preservación de la vida. Tratándose del comercio, de las fábricas, de los obreros, de los pobres y del orden público, se ocupa de las comodidades de la vida. Al velar sobre el teatro, la literatura, los espectáculos, su objeto son los placeres de la vida. En pocas palabras, señala Foucault, "la vida es el objeto de la policía: lo indispensable, lo útil y lo superfluo. Es misión de la policía garantizar que la gente sobreviva, viva e incluso haga algo más que vivir".

Estos conceptos se aplican adecuadamente a esta realidad emergente o bien, dicho de otra manera, cuando algo semejante a un poder político se ejerce sobre la comunidad. Asimismo, podemos ampliar esta orientación conceptual manifestando que para el momento histórico que se quiere interpretar, la policía se constituirá en el conjunto de medios a través de los cuales se pueden incrementar las fuerzas del Estado y simultáneamente mantener el orden en el territorio. Los atributos de la "estatidad", particularmente la capacidad del Estado de "institucionalizar su autoridad" y de "diferenciar su control" (Oszlak, 2004) se irán consolidando a medida que el federalismo emergente conviva en una relación conflictiva entre los localismos y el centralismo de Buenos Aires.

Con respecto a la seguridad, podemos decir que ésta no se puede entender en abstracto sino situada en un determinado esquema Estado-sociedad. Los cambios en el Estado, siguiendo la hipótesis de Oszlak según la cual el surgimiento del Estado dio lugar al surgimiento de las sociedades nacionales en Latinoamérica, dieron lugar a

cambios en la sociedad. En este sentido, podemos decir que los problemas de seguridad se definen a partir de los cambios en la relación Estado-sociedad tanto a nivel nacional como a nivel local, en función del federalismo vigente. No obstante, algunos enfoques provinciales (paradigmas y doctrinas) y los modelos locales de intervención estatal (sistema de control y de seguridad) nos advierten de la diversidad existente en Argentina en relación a la adaptación a dichos cambios.

La seguridad aparece como una de las mayores preocupaciones tanto a nivel institucional como también a nivel social. De la misma manera, esta preocupación es compartida tanto a nivel federal como en cada una de las provincias que componen la nación. Ante ello, es que ponemos en el centro de las dudas y reflexiones académicas, el problema de la gestión de la seguridad en el marco de la relación entre el Estado y la sociedad, y la institucionalidad variable y consecuente, siendo éstos factores condicionantes de una convivencia armoniosa en todos los espacios de la geografía nacional.

La “configuración institucional” vigente en la República Argentina, tomando como variables el federalismo y la organización institucional de las expresiones locales de seguridad, en este estudio preliminar, puede llegar a explicar que los problemas consecuentes del incremento en el nivel de delito y violencia y la creciente vulnerabilidad frente a las “nuevas amenazas” responden, entre otros factores, al marco institucional que engloba la interacción entre los miembros de la sociedad civil y entre ésta y el Estado en un marco democrático, cambiante. Estos problemas mencionados hacen que la seguridad se convierta en una demanda concreta y actual, además de poner el tema en un estado deliberativo para que el mismo sea incorporado a la agenda gubernamental, y que pertenece ya a la agenda pública. La incorporación de dicha demanda a la agenda gubernamental en orden a dar cuenta del problema genera la “cuestión criminal”, es decir, la problematización de un hecho que es percibido como una demanda que debe ser resuelta (Aguilar Villanueva, 1993). Por último, el debate público y la discusión política dependen de una institucionalidad diversa en cada estado provincial en Argentina.

## **LA DIVERSA INSTITUCIONALIDAD EXISTENTE EN MATERIA DE GESTIÓN JURISDICCIONAL DE LA SEGURIDAD EN ARGENTINA**

Identificamos que hubo cambios sustanciales en el escenario social de la seguridad incluyendo lo institucional y lo ciudadano. Entre las transformaciones manifestadas advertimos un incremento cuantitativo del delito y la violencia como también cambios de tipo cualitativo que complejizaron el universo del delito. Estos cambios podrían ser nuevas condiciones a las cuales las instituciones policiales que gestio-

nan jurisdiccionalmente la seguridad, tanto federales y provinciales, deberían amoldarse.

En efecto, el delito y la violencia no pueden definirse unívocamente ya que son algo cualitativamente distintos de lo que eran con anterioridad. El universo del delito abarca hoy cuestiones que van desde la delincuencia común de los aglomerados urbanos a la planificada en el espacio rural debido a la reaparición de la riqueza agrícola, desde el lavado de dinero del tráfico de drogas a los *secuestros express*, del contrabando de bienes y personas a las manifestaciones violentas en espectáculos deportivos –en nuestro país, particularmente en el fútbol–, y a nivel de los espacios geográficos hoy superpuestos, desde la seguridad regional al espacio continental y global. En síntesis, el universo de delitos se ha complejizado siendo sus manifestaciones más heterogéneas y diversas. Mientras tanto, los elementos y herramientas para enfrentar estas nuevas realidades desde las instituciones locales de policía se mantendrían invariables.

Simultáneamente, la población, tanto a nivel nacional como a nivel de cada una de las provincias argentinas, define de manera diversa una imagen de estos procesos conducidos por el incremento del temor a ser víctima de un delito y a la estima heterogénea de las instituciones que gestionan jurisdiccionalmente la seguridad. La sensación de inseguridad, como fenómeno social, es además de un problema de percepción social de las instituciones es también un problema, a nivel provincial, de configuración institucional de los organismos de gestión de la seguridad a estos niveles. Podría entenderse entonces que la diversidad de la gestión provincial de la seguridad obraría como causa eficiente de determinados comportamientos y pensamientos de los individuos, que son diversos en cada realidad provincial. Entonces, la conjunción de elementos objetivos –la gestión variable a nivel local de la seguridad, el proceso de incremento del delito y la violencia y su complejización– y elementos subjetivos –la difusión de la sensación de inseguridad– hace que en Argentina en general y en las provincias en particular, el delito y la violencia, y la institucionalidad existente para combatirlos, se conviertan en una cuestión variada y pública. Pero, subrayamos, son diversas las formas institucionales de gestionar la problemática de parte de cada Estado provincial.

En el cuadro que sigue, intentamos rescatar algunos datos relacionados con la institucionalidad hoy existente en algunas provincias argentinas. La ambición es realizar una búsqueda exhaustiva en todas las provincias pero a modo preliminar es que presentamos este cuadro orientativo sobre la realidad que hoy analizamos.

A los efectos explicativos, extraemos datos con respecto a las leyes vigentes en materia de seguridad y accionar policial ya que creemos

que ellas nos pueden dar una orientación jurídica y conceptual sobre la seguridad. Enumeramos también datos relacionados con la forma del control de la conducta policial y penitenciaria porque creemos que la institucionalidad emergente a esta función indica avances o estancamientos en el control civil sobre los responsables de la seguridad. El reconocimiento de la participación civil en el escenario de la seguridad es más que una mera definición jurídica; es la definición de un nuevo escenario con nuevos involucramientos e injerencias. Por último, datos organizacionales a nivel gubernamental nos ayudan a precisar aún más la institucionalidad, particularmente en su aspecto político, hoy emergente en la gestión jurisdiccional de la seguridad.

**Cuadro 1**  
La institucionalidad vigente en las provincias argentinas

PROVINCIA	LEY VIGENTE EN MATERIA DE SEGURIDAD	CONTROL DE CONDUCTA POLICIAL Y/O PENITENCIARIO	PARTICIPACION CIVIL EN SEGURIDAD	ORGANICIDAD VIGENTE	AUTORIDADES VIGENTES
JUJUY	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La norma vigente en materia de seguridad se manifiesta mediante Ley Nº 5130 del 29/04/1999.</li> <li>- Se complementa con la Ley Orgánica Policial Nº 3557/81.</li> <li>- Provincia adherida a la Ley Nacional Nº 24.449/94 de Transito y Seguridad Vial y Dcto. Reglamentario Nº 779/95.</li> </ul>	<p>El régimen de control se establece a través del la Ley Nº 3758/81 de Personal Policial. La misma institución constata y sanciona.</p>	<p>La Ley Nº 5130, en su Art. 2 inc. b) prevé "fomentar activamente la participación de la comunidad"; y el inc. d) involucra a "organizaciones sociales" (sin especificar qué tipo de organizaciones).</p>	<p>La Policía de la Provincia de Jujuy y el Servicio Penitenciario, dependen orgánicamente del Ministerio de Gobierno y Justicia.</p>	<p>Gobernador: Dr. Walter BARRIONUEVO Ministro de Gobierno: Dr. Pablo Luis LA VILLA Jefe de Policía: Crío. Gral (R) Jorge AYARDE</p>
SALTA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En vigencia Ley Nº 7.467/07, de Seguridad, en donde la misma adhiere a la Ley Nacional Nº 19.587 de Seguridad e Higiene en el Trabajo, respecto a cuestiones de seguridad en edificios e instalaciones de uso público, con el fin de garantizar la protección de las personas.</li> <li>- Respecto a la seguridad pública se estructura a través de la Ley Orgánica Policial Ley Nº 6.192/83</li> <li>- Provincia adherida a la Ley Nacional Nº 24.449/94 de Transito y Seguridad Vial y Dcto. Reglamentario Nº 779/95.</li> </ul>	<p>Mediante la Ley Provincial Nº 7.310/04 se crea la Fiscalía de Causas Policiales y Penitenciarias dependiente del Ministerio Público Fiscal, adonde se reciben denuncias en las que se encuentre involucrado personal de ambas instituciones. Pero solo instruye los casos involucrados por delito. En caso de faltas administrativas remite las actuaciones, para instrucción y sanción por parte de las instituciones policiales y/o penitenciarias, según corresponda. Las faltas administrativas y su procedimiento están previstas en la Ley Nº 6.193/83 de Personal Policial.</p>	<p>No se prevé en la legislación vigente la participación civil en materia de seguridad. Sólo el portal oficial de la Policía de Salta expresa que dentro de los objetivos que la institución posee está el de aumentar la comunicación con el vecindario, a fin de procurar la participación activa de las personas físicas y/o jurídicas en la identificación y solución de los problemas sociales; como así también la integración de los medios masivos de comunicación en el accionar preventivo.</p>	<p>La Policía de la Provincia de Salta y el Servicio Penitenciario, dependen orgánicamente de la Secretaría de Seguridad y éste del Ministerio de Justicia Seguridad y Derechos Humanos.</p>	<p>Gobernador: Dr. Juan M. URTUBEY Ministro de Gobierno: Dr. Pablo F. KOSINER Secretario de Seguridad: Dr. Aldo R. SARAVIA Jefe de Policía: Crío. Gral Lic. Pascual H. ARGANAÑARAZ</p>

TUCUMÁN	<p>- En vigencia Ley Orgánica Policial Nº 3.656/70.  - Provincia adherida a la Ley Nacional Nº 24.449/94 de Transito y Seguridad Vial y Dcto. Reglamentario Nº 779/95.</p>	<p>El régimen de control se establece a través de la Ley Nº 3.823/72 de Personal Policial. La misma institución constata y sanciona, Régimen Disciplinario Policial decreto Nº 5.166/72</p>	<p>No se prevé en la legislación vigente la participación civil en materia de seguridad.</p>	<p>Existe un Ministerio de Seguridad Ciudadana. La Policía de la Provincia de Tucumán, depende orgánicamente de la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana y éste del Ministerio de Seguridad Ciudadana.</p>	<p><u>Gobernador:</u>  Cr. Jose Jorge ALPEROVICH  Ministro de Seg. Ciudadana:  Dr. Mario LÓPEZ HERRERA  Subsecretario de Seguridad Ciudadana:  Dr. Cesar Ramón NIEVAS  Jefe de Policía:  Crio. Gral. Hugo. R. SANCHEZ</p>
CATAMARCA	<p>- En vigencia el Decreto de Ley Orgánica Policial Nº 4.663/91.  - Provincia adherida a la Ley Nacional Nº 24.449/94 de Transito y Seguridad Vial y Dcto. Reglamentario Nº 779/95.</p>	<p>El régimen de control se establece a través de la Ley Nº 2.444/72 de Personal Policial modificada por la Ley 4.667/91.- el Régimen Disciplinario Policial Decreto Nº 2.997/72 modificado por Decreto Nº 1.369/79. La misma institución constata y sanciona.</p>	<p>No se prevé en la legislación vigente la participación civil en materia de seguridad. En el portal oficial de la Policía de Catamarca se establece la creación de la División Entlace Comunitario, una dependencia con la misión de promover y fomentar la participación de la comunidad de manera permanente a través de la articulación inter e intra institucional y la consulta; facilitando la comunicación para analizar los problemas imperantes en materia de seguridad; determinar y orientar las soluciones de los casos generadoras de estos problemas.</p>	<p>La Policía de la Provincia de Catamarca, depende orgánicamente de la Subsecretaría de Seguridad y éste del Ministerio de Gobierno y Justicia.</p>	<p><u>Gobernador:</u>  Ing. Eduardo Brizuela del MORAL  Ministro de Gobierno y Justicia:  Dr. Luis Oscar Javier SILVA  Subsecretario de Seguridad:  Dr. Luis Alberto BARACAT  Jefe de Policía:  Crio. Gral. Francisco Mercedes SORIA</p>

PROVINCIA	LEY VIGENTE EN MATERIA DE SEGURIDAD	CONTROL DE CONDUCTA POLICIAL Y/O PENITENCIARIO	PARTICIPACION CIVIL EN SEGURIDAD	ORGANICIDAD VIGENTE	AUTORIDADES VIGENTES
CIUDAD DE BUENOS AIRES	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Posee en vigencia la Ley Nº 2894/08 de Seguridad Pública de la Ciudad de Bs. As.</li> <li>- Asimismo, posee su propio Código de Transito de la Ciudad Autónoma de Bs. As. Ley 2.148/06. Reglamentada por Dcto. Nº 451/08.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Está pendiente la reglamentación del Art. 35 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Bs. As.</li> <li>- Por el momento no posee Régimen Disciplinario Policial.</li> <li>- Está en calidad de Proyecto la Ley Orgánica Policial en donde adopta como Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, adoptado por la asamblea General de la Organización de Naciones Unidas del 17/12/1979.</li> </ul>	<p>La Ley Nº 2.894/08 establece la participación ciudadana a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 9 Componentes del Sistema de Seguridad Pública:</li> <li>e) Juntas Comunales.</li> <li>p) Foros de Seguridad Pública. Capítulo V – Participación Ciudadana Art. 16 y 17.</li> </ul>	<p>La Policía Metropolitana depende orgánicamente del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad de Bs. As.</p>	<p>Jefe de Gobierno: Ing. Mauricio MACRI Ministro de Justicia y Seguridad: Dr. Guillermo MONTENEGRO Jefe de Policía: Licenciado en Ciencias Políticas Eugenio BURZACO</p>
SANTA FE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En vigencia Ley Orgánica Policial Nº 7.395/75.</li> <li>- Provincia Adherida a la Ley Nacional Nº 24.449/94 de Transito y Seguridad Vial y Dcto. Reglamentario Nº 779/95.</li> </ul>	<p>El régimen de control se establece a través de la Ley Nº 12.521/06 de Personal Policial. Asimismo, en el portal de la Provincia establece la creación, desde el año 1998, un organismo dependiente de la Subsecretaría de Seguridad Pública que investiga y controla el accionar del Personal Policial, por medio de actuaciones sumariales con intervención de la Justicia competente. Asimismo, realiza el contralor de ingresos a la institución policial y lleva un registro reservado de los antecedentes penales, contravencionales y administrativos de los mismos.</p>	<p>Mediante Decreto del Poder Ejecutivo Provincial Nº 3.469/05 se crea la Dirección Provincial de Seguridad Comunitaria, dependiente de la Subsecretaría de Seguridad Pública, con objetivos de establecer y ejecutar en coordinación con los otros Ministerios un programa de participación ciudadana en la prevención del delito: en coordinar un sistema de actuación conjunta con la Policía en la detección y solución de problemas que puedan llevar a la criminalidad. (No posee marco legal).</p>	<p>Existe un Ministerio de Seguridad. La Policía de la Provincia de Santa Fe depende orgánicamente de la Subsecretaría de Seguridad y a su vez ésta del Ministerio de Seguridad.</p>	<p>Gobernador: Dr. Hermes Juan BINNER, Ministro de Ministro de Seguridad: Dr. Alvaro GAVIOLA Subsecretario de Seguridad: Dr. Luis Alberto BARACAT Jefe de Policía: Dir. Gral. Osvaldo Daniel TOLEDO</p>

<p>CÓRDOBA</p>	<p>- Posee la Ley de Seguridad Pública Ley Pcial Nº 9235/05; ésta crea un sistema de Seguridad Pública de la Provincia de Córdoba involucrando a dos (02) integrantes y a seis (06) auxiliares. - Asimismo, posee su propia Ley de Tránsito, la Ley Nº 8.560/96 T.O. 2004. Reglamentada por Dcto. Nº 318/08.</p>	<p>Actualmente, el personal se rige mediante la Ley Nº 9.728/10 de Personal Policial. El proceso administrativo es instruido por un Tribunal Civil de Conducta Policial y Penitenciario, integrado por un representante de cada poder provincial (P.L., P.E., P.J.), regidos mediante Ley Pcial. Nº 9.120, la cual es reglamentada mediante el Régimen Disciplinario Policial Dcto. Pcial. Nº 1.753/03. Ante faltas leves constata y sanciona la Institución Policial o Penitenciaria; faltas graves y gravísimas constata la institución (o el tribunal de oficio) y sanciona el Tribunal Civil de Conducta Policial y Penitenciario.</p>	<p>La Ley Nº 9.235 prevé la creación de un Sistema de Seguridad Pública, en donde se incorporan a disíntos actores de la sociedad, incluyendo aquí las Juntas de Participación Ciudadana. En la actualidad hay conformadas doscientas once (211) Juntas de Participación Ciudadana en toda la Provincia de Córdoba, que participan en el Sistema de Seguridad Pública.</p>	<p>La Policía de la Provincia de Córdoba depende orgánicamente del Ministerio de Seguridad, Ley Nº 9.235 Art. 20. Actualmente no está constituido dicho ministerio, dependiendo orgánicamente del Ministerio de Gobierno.</p>	<p><u>Gobernador:</u> Cr. Juan SCHIARETTI <u>Ministro de Gobierno:</u> Dn. Carlos CASERIO <u>Jefe de Policía:</u> Crio. Gral. Tec. Sup. Alejo. D. PAREDES</p>
<p>RÍO NEGRO</p>	<p>- Posee la Ley de Seguridad Pública Nº 4.200/07. Crea un sistema provincial de Seguridad Pública involucrando a catorce (14) integrantes. - Asimismo, se organiza mediante Ley Orgánica Policial Nº 1.965/85. - Provincia adherida a la Ley Nacional Nº 24.449/94. Ley de Tránsito y Seguridad Vial y Dcto. Reglamentario Nº 779/95.</p>	<p>Mediante Ley Nº 4.200/07 se crea la figura de Auditor General de Asuntos Internos, organismo dependiente directamente de la Secretaría de Seguridad y Justicia, con el objeto de "planificar y conducir las acciones tendientes a prevenir, identificar, investigar y sancionar aquellas conductas vinculadas con la actuación del personal dependiente del Estado Provincial alcanzado por esta ley". Asimismo, posee la Ley Nº 679 de Personal Policial, en la cual se tipifican las transgresiones administrativas.</p>	<p>La Ley Nº 4.200/07, incorpora dentro de sus integrantes los Consejos Locales de Seguridad Ciudadana y los Consejos Regionales de Seguridad Rural, entre otros. Asimismo, promueve la creación de Cuerpos de Prevención Civil, a nivel municipal (sin portación de armas).</p>	<p>La Policía de la Provincia de Río Negro depende orgánicamente de la Secretaría de Seguridad y Justicia, y a su vez, ésta del Ministerio de Gobierno.</p>	<p><u>Gobernador:</u> Dr. Miguel A. SAIZ <u>Ministro de Gobierno:</u> Cr. Jose L. RODRIGUEZ <u>Secretaría de Seguridad y Justicia:</u> Dra. Nadia Vanesa RUIZ <u>Jefe de Policía:</u> Crio. Gral. Víctor Angel CUFFRE</p>

Fuente: elaboración propia a partir de datos recabados en cada provincia mencionada. Algunos datos de organización pueden haber cambiado a la fecha.



Mapa de la República Argentina con los casos seleccionados



UNIVERSIDAD NACIONAL  
DE VILLA MARIA

REFERENCIAS
PROVINCIAS ABORDADAS

## **ALGUNOS ELEMENTOS INSTITUCIONALES QUE COMPARTEN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS EN MATERIA DE GESTIÓN JURISDICCIONAL DE LA SEGURIDAD**

A partir de los datos extraídos del cuadro comparativo preliminar, podemos manifestar que existen algunas realidades institucionales que hacen posible analizar a la actualidad de las provincias argentinas estudiadas como convergente.

En primer lugar, *el marco democrático en el cual las provincias argentinas desarrollan sus estrategias de seguridad*. Una realidad visible en los países latinoamericanos, entre ellos Argentina y consecuentemente sus provincias, es la democracia como marco fundamental para la interacción entre ciudadanía e instituciones de control social. La democracia funciona como el elemento común en los estados provinciales investigados como entorno necesario para la expansión de una dinámica institucional, donde la gestión y el control de la misma es compartida por diversos actores que interactúan de diferentes maneras y con diferentes efectos. El Estado de Derecho, en ellas, se asienta sobre los principios básicos de respeto a las condiciones esenciales del ser humano y la vida en sociedad lo que impone una serie de restricciones en el accionar de las organizaciones convocadas a la preservación de lo que se denomina orden público.

Las instituciones que gestionan la seguridad en estas provincias aparecen como participantes todas ellas de sociedades democráticas. Ellas constituyen el primer eslabón en la cadena de actores de carácter estatal local encargados de hacer cumplir la ley. Estas instituciones mantienen para sí la posibilidad del uso de la fuerza pública, atribución esta que apunta a la manutención del orden y la seguridad como así también para resguardar el cumplimiento de las leyes. Al decir de Francois Masclanis (2003), las policías *provinciales* se convierten en “[...] un modo de expresión de la autoridad administrativa y política e instrumento de protección de la sociedad civil”. Contradiendo a Jobard (2001), es posible que en otros tiempos las policías se hayan beneficiado de la soberanía de sus decisiones, pero en la actualidad de las provincias interpeladas es imposible sostener que esta soberanía no se encuentre compartida con los dirigentes de los gobiernos civiles que tomaron injerencia en los asuntos de seguridad, otrora privilegios de los profesionales de la seguridad, y en democracia sostienen el control y las definiciones de las políticas públicas de seguridad.

En segundo lugar, las provincias argentinas investigadas comparten como realidad común el hecho de que *el monopolio de la definición de las metas y estrategias de seguridad, históricamente a manos exclusivas de las policías, hoy no existe*. La facultad de definir las situaciones en las cuales las policías deben intervenir dejó de ser un privilegio de

los cuerpos policiales para ser una nueva dimensión civil en la cual nuevos actores institucionales, previstos en las leyes orgánicas de cada provincia, diseñan y deciden la orientación que las policías deben seguir. En síntesis, en los casos estudiados, lo que fuera en su momento autoridad monolítica en el área de seguridad, a favor de las policías provinciales, hoy se advierte compartida en un marco democrático.

Aún cuando las leyes orgánicas, propias de la organización policial, no se expresan acerca de la nueva injerencia civil en el escenario de la seguridad, el control y la dirección civil se manifiesta de manera unívoca.

En tercer lugar, *todas las provincias argentinas abordadas sostienen como denominador común la conducción institucional de la seguridad en manos de civiles*. Ya sea a partir de Ministerios de Seguridad y alguna otra función adherida, o bien como Secretarías de Estado dependientes directamente de los gobernadores de provincia, quienes dirigen los procesos de diseño y creación de políticas son civiles. En relación directa del nuevo marco democrático en el que se desarrolla la gestión jurisdiccional de la seguridad, vemos que todas las organizaciones –partes innegables de las administraciones públicas provinciales– están a cargo de civiles. Ello es particularmente importante ya que estos civiles asumen la conducción política de los organismos estatales provinciales de quienes dependen las policías. Si bien cada una de estas policías responde a jefes policiales, a su vez estos últimos se someten a la dirección política de civiles; pero ello no necesariamente refleja una homogeneidad de criterios íntegramente democráticos por parte de la conducción civil, y que seguramente el análisis particular de cada uno de ellos, proyectaría su perspectiva de la democracia en la actualidad.

En cuarto lugar, en estas provincias existe otro denominador común que es la preocupación compartida a nivel de la sociedad civil acerca de la inseguridad. La “cuestión criminal” como tema de agenda pública constituye una novedad convergente en cada una de las jurisdicciones analizadas. Los cambios que se vienen operando a nivel internacional desde fines de los setenta y principios de los ochenta han transformado –entre tantas otras cosas– la situación de seguridad de la población y las provincias argentinas mencionadas no se encuentran abstraídas de estos procesos. Esta reciente aparición de la cuestión criminal en las agendas locales hace que la necesidad de una nueva institucionalidad como también el diseño de políticas públicas de seguridad sea reciente. Esto explica parcialmente, al decir de Gorgal, el recorrido errático de la intervención estatal en materia de seguridad y el pobre desempeño de las instituciones involucradas (Gorgal, 2005).

## **ALGUNOS ELEMENTOS INSTITUCIONALES EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS QUE HACEN DIVERSA LA GESTIÓN JURISDICCIONAL DE LA SEGURIDAD**

En primer lugar, *el federalismo vigente hace que las realidades institucionales sean diversas*. Las configuraciones institucionales emergentes para la gestión de la seguridad a nivel de las provincias estudiadas responden al principio de autonomía según el cual éstas se dan sus propias instituciones. Si bien existen algunas tendencias que generan cierta forma institucional convergente de asumir la problemática de la seguridad como por ejemplo la aparición de los Ministerios de Seguridad provinciales, la definición en los cuerpos legales de principios fundamentales o reglamentarios es variada, y en algunos casos inexistente, especialmente en aquellos donde el accionar en la materia está solamente regido por leyes orgánicas policiales. Si bien cuerpos legales como los de Córdoba, Río Negro y Ciudad de Buenos Aires tienen definiciones conceptuales valiosas al definir a la policía como “civiles armados” (Ley N° 9.235 de Córdoba, Ley N° 2894 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), otras carecen de estas conceptualizaciones, lo que produciría una desorientación sobre valiosas definiciones que se prestaría a interpretaciones oportunistas. Consideraciones similares con respecto a la emergencia de un sistema provincial de seguridad podemos hacer a partir de los tres casos mencionados.

En segundo lugar, *la institucionalidad emergente en materia de seguridad es diversa según las legislaciones que enmarcan el accionar de las instituciones de seguridad y policial*. Existen provincias que, si bien manifiestan orgánicamente en sus gobiernos la preocupación institucional por la seguridad admitiendo Ministerios o Secretarías de Estado especializadas en el área, la legislación existente no condice con éstas. Las leyes orgánicas policiales, en aquellas provincias que sostienen este cuerpo reglamentario, son en general de muy larga data. Además de no existir un acompañamiento de otro cuerpo legal más actualizado, es posible que las adaptaciones a las nuevas realidades emergentes en materia de seguridad sean difíciles. Un caso paradójico es el de la Provincia de Tucumán que sostiene el único Ministerio de Seguridad Ciudadana hoy existente en el país pero la legislación provincial en la materia está limitada a una ley orgánica policial inadecuada a los tiempos vigentes.

En tercer lugar, *la organización política de la seguridad es divergente*. Ministerios de alto rango o Secretarías de menor interés no expresan una posición común en materia de las búsquedas institucionales necesarias para enfrentar un problema común. Provincias como la de Buenos Aires, Tucumán, Santa Fe y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) poseen Ministerios de Seguridad con el área exclusiva

de actuación de la seguridad. En cambio, provincias como Salta y Chaco adhieren esta nueva función y responsabilidad institucional a otras ya tradicionales como en los Ministerios de Justicia y Gobierno. Por último, como es el caso de Córdoba, la seguridad tiene un rango menor en términos organizacionales al ser Secretaría del Ministerio de Gobierno Provincial. Esta diversidad en la consideración política de la problemática hace que en definitiva los cuerpos policiales estén sujetos y subordinados a organizaciones de diverso rango político y administrativo. Así, siguiendo a Gorgal, el modelo organizacional – esto es, el diseño, el marco de incentivos y el esquema de funcionamiento operativo– de las instituciones a través de las cuales el Estado provincial cumple con las funciones de gestión de la seguridad podría verse afectado tanto por la explosión cuantitativa del delito y la violencia, por un lado, y por la heterogeneidad y complejidad en las manifestaciones institucionales que dichas realidades van exigiendo a los órganos estatales.

En cuarto lugar, *la participación civil es un reconocimiento variable que responde a la heterogeneidad de los casos estudiados*. Los casos de Buenos Aires, Río Negro, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Chaco y Santa Fe, nos indican que la participación ciudadana emerge como un nuevo factor en la institucionalidad existente en materia de la gestión jurisdiccional de la seguridad. La posibilidad de que los ciudadanos sean considerados actores intervinientes en materia de seguridad, en los casos mencionados, hace que la caracterización de la democracia participativa se efectivice a partir de estas nuevas realidades emergentes. Sin embargo, la participación ciudadana no tiene la misma expresión institucional en provincias como Salta y Jujuy, en las cuales no existen manifestaciones institucionales acordes al marco y la evolución democrática de nuestras sociedades. Expresiones del delito y la violencia han sido preocupaciones emergentes para nuestras instituciones y nuestros ciudadanos. Por ello, la intervención civil, ya sea desde la conducción de los organismos políticos o desde la apreciación de los problemas que a nivel micro social afectan a la ciudadanía, es de fundamental importancia para el abordaje actual de la situación descripta.

### **CONCLUSIONES PRELIMINARES**

En nuestras sociedades podemos apreciar que “existe una legislación, un discurso y una organización del derecho público articulados en torno del principio de soberanía del cuerpo social y de la delegación que cada uno hace de su soberanía al Estado” (Garibaldi, 2006). Simultáneamente, y en cierta contraposición a esta idea del contrato social, existen numerosos mecanismos institucionalizados de coer-

ciones disciplinarias que tienden a garantizar la cohesión y la armonía de nuestras sociedades. Pero ninguna de estas configuraciones es absoluta ya que no podemos sentar la emergencia del Estado, por lo menos en Latinoamérica, bajo el supuesto de la autonomía del cuerpo social a partir de la cual éste surge como tampoco podemos presuponer que el surgimiento de la coerción institucional garantice la afinidad del cuerpo social. Los planos real y legal no encontrarían coherencia entre sí.

Hasta ahora hemos intentado aproximarnos a un análisis preliminar sobre el sistema de seguridad en la República Argentina combinando factores de especial consideración tanto en el sistema de seguridad interior federal como en el sistema de seguridad emergente en las provincias, tomando como un eje de relevancia el carácter federal del país.

En primera instancia podemos mencionar que el sistema de seguridad federal se encontraría en condiciones jurídicas de garantizar los derechos y garantías constitucionales y la vigencia más o menos plena de las instituciones del sistema republicano. En este sentido, la Ley de Seguridad Interior aporta el marco federal necesario para tales fines, que se concretarían en las funciones que tiene en su jurisdicción el Consejo de Seguridad Interior. Sin embargo, se plantean algunas situaciones que hoy no pueden enmarcarse en la interpretación unívoca de la ley mencionada, como es el caso de la intervención de la Gendarmería Nacional en la prestación de la seguridad ciudadana en el microcentro de la ciudad de Mendoza.

Por otra parte, podemos apreciar que el conjunto normativo vigente tanto a nivel federal como a nivel provincial contiene tanto complejidades en la gestión de la seguridad como también en la definición política de las instituciones provinciales llamadas a proveer y resguardar la seguridad y el orden público. Esta última consideración, acerca de las definiciones de carácter político, también involucran los objetivos de las instituciones policiales provinciales, las estrategias de intervención como así también la relación que en la actualidad se proponen entre estas organizaciones y la sociedad civil.

Un carácter predominante en los casos de estudio analizados es la presencia innegable de los civiles en la conducción política de las policías provinciales. En este sentido, sostenemos que las policías han perdido “el monopolio” en la definición de las políticas de seguridad (Saín, 2002). A favor de una mayor complejización de los sistemas de seguridad provinciales, se suman nuevos actores a la definición política de las instituciones de control social, entre ellas las policías. Existiría, en los niveles provinciales, una conversión civil del carácter, otrora policial, de estas organizaciones.

En la dimensión federal de la problemática, existen dificultades a la hora de definir no solo qué es una fuerza policial sino también cuál es el ámbito específico al que cada una de ellas (Policía Federal, Gendarmería Nacional, Policía de Seguridad Aeroportuaria, etc.) debe abocarse. De aquí podemos deducir que de acuerdo a las definiciones políticas del momento, todas ellas relativas, existe un riesgo permanente de una superposición de espacios de intervención. Para ciertos procedimientos, depende de las definiciones que haga el decisor político de las oportunidades que condicionan el éxito del mismo, se podría usar indistintamente una u otra organización del sistema federal de seguridad.

Antes mencionamos que los planos real y legal no coinciden entre sí. Lo mismo pasa, por lo menos con los casos analizados preliminarmente, con los distintos planos provinciales en materia de la gestión jurisdiccional de la seguridad. Si tomamos en primera instancia la institucionalidad emergente en la gestión jurisdiccional de la seguridad podemos decir que a diferencia de las provincias como Córdoba, otras no poseen una definición específica de la seguridad, del sistema de seguridad local y de los recursos humanos que lo conforman. La Ley N° 9.235 de Seguridad Pública de la Provincia de Córdoba define política e institucionalmente estos elementos mencionados, lo que no ocurre con aquellas provincias que tienen como legislación vigente en la materia, las leyes orgánicas policiales, como Jujuy o Chaco. Conceptualizaciones fundamentales de las organizaciones de control social pasan por el carácter actual y democrático que se le quiera dar a las policías como “guardianas de una expresión social y política” del Estado (Masclanis, 2007). En general, las leyes orgánicas policiales no aportan precisiones fundamentales acerca de la relación y el rol de estas instituciones con la sociedad civil, aunque aporten exactitudes con respecto a la organización de las fuerzas y la división del trabajo consecuente.

Es destacable que en materia de seguridad ciudadana, el ciudadano se convierte en un sujeto activo de injerencias e involucramientos en el área de seguridad que nunca antes estuvieron a su alcance. Injerencias reconocidas de hecho o de derecho. Ello hace que el espacio público en el cual se gestione la seguridad con participación ciudadana sea un espacio multidimensional donde la interacción de diversos actores, entre ellos los institucionales como las policías, promueva un rediseño en los aspectos preventivo, estratégico, logístico, informativo, comunicacional, entre otros. Pero en una realidad federal como la argentina, la diversidad en la conformación de sistemas institucionales de seguridad, la multiplicidad de leyes que regulan particularmente cada sistema en cada provincia, y la variedad consecuente de estilos

de participación ciudadana reconocidos en el ámbito de la seguridad hacen que la gestión jurisdiccional de la seguridad en Argentina sea diversa y profundamente compleja.

La participación de la ciudadanía en los denominados sistemas de seguridad provinciales es otro factor que caracteriza a algunas provincias con respecto a otras. El reconocimiento que se hace de nuevos actores civiles que aparecen como componentes del sistema, ya sea las llamadas Juntas de Participación Vecinal (Ley 9.235 de Córdoba) o Consejos Locales de Participación Ciudadana (Ley 4.200 de Río Negro) indica una integración efectiva de la ciudadanía en el ámbito de la seguridad. En consonancia con el incremento de las demandas ciudadanas de mayor seguridad, persistente en la mayoría de las provincias argentinas, la definición de las leyes específicas de seguridad de nuevos actores protagónicos nos demuestra *que la sociedad civil posee espacios no necesariamente librados a la especulación política electoral para definir gestiones en la materia*. Sin embargo, en todas aquellas jurisdicciones que se rigen por cuerpos legales relacionados con la orgánica policial, la participación civil es consecuentemente desconocida.

Una particular apreciación, en este intento preliminar e incompleto de analizar la institucionalidad emergente en la gestión jurisdiccional de la seguridad en Argentina, se refiere a los órganos de control que tienen la función de analizar y sancionar administrativas las conductas policiales. El caso de la Provincia de Córdoba es único en el país, donde el Tribunal de Conducta Policial y Penitenciario, legislado en la Ley Provincial N° 9.235 ya mencionada, se instituye como una instancia civil de juzgamiento. Desaparecida la tradicional oficina de “Asuntos Internos”, este Tribunal Civil, compuesto por miembros del Ejecutivo y del Legislativo cordobés, se convierte en una experiencia innovadora a nivel nacional donde la institucionalidad emergente se presenta como una efectiva intervención de la sociedad en el escenario de la seguridad.

Por último, reconocemos que a partir del federalismo, aún incipiente en Argentina, con todos sus vicios y limitaciones dados por un centralismo histórico, la diversidad en la gestión jurisdiccional de la seguridad se convierte en un componente preliminarmente distorsivo. La carencia de definiciones institucionales y políticas, acordadas entre las provincias, acerca de conceptos esenciales en democracia como las policías y el rol compartido de ellas con los civiles en el Estado de Derecho, hace que la vida cotidiana, el transitar de los caminos y la percepción social emergente de las instituciones de control social sea diferente y por lo tanto, el respeto, la confianza y la visibilidad ciudadana de estas instituciones no tenga un denominador común. Sin embargo, se puede apreciar que lo que comparten los escenarios



provinciales es la preocupación ciudadana por la inseguridad y la preocupación por la eficiencia y la eficacia de las policías, y del sistema de seguridad si estuviera como tal definido, para dar respuestas a la problemática, cada vez más creciente.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arias, Patricia y Zuñiga, Liza 2008 *Control, disciplina y responsabilidad policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina* (Santiago de Chile: FLACSO).
- Beccaria, Cesare 2005 *De los delitos y de las penas* (Buenos Aires: Del Libertador).
- Fuentes, Claudia y Rojas Aravena, Francisco 2005 *Promover La seguridad humana: marcos éticos, normativos, y educacionales en América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: FLACSO/ UNESCO) en <<http://www.flacso.org/publicaciones/publicaciones-2005/publicacion-2005/promover-la-seguridad-humana-marcos-eticos-normativos-y-educacionales-en-america-latina-y-el-caribe/>>.
- Fruhling, Hugo y Tulchin, Joseph 2005 *Crimen y violencia en América Latina* (Bogotá: FCE).
- Foucault, Michel 1996 *¿Qué es la Ilustración?* (Buenos Aires: Alción).
- Foucault, Michel 2006a *Defender la sociedad* (Buenos Aires: FCE).
- Foucault, Michel 2006b *Seguridad, territorio, población* (Buenos Aires: FCE).
- Garibaldi, Daniel 2007 *La seguridad interior y sus ausencias* (Buenos Aires: Elaleph.com).
- Kaminsky, Gregorio 2005 *Tiempos inclementes* (Buenos Aires: UNLa).
- Oszlak, Oscar 1997 *La formación del Estado argentino*, (Buenos Aires: Ariel).
- Oszlak, Oscar 2004 *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional* (Buenos Aires: Planeta).
- PNUD, 1994 *Nuevas dimensiones de la seguridad humana*, (Nueva York: PNUD).
- Saín Marcelo 1998 *Democracia, seguridad pública y policía*. Conferencia dictada en el Centro de Estudios Legales y Sociales, UBA, Buenos Aires, 1° y 2 de diciembre.
- Saín Marcelo 2007 *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina* (Buenos Aires: FCE).

Salvador Maldonado Aranda\*

## TRANSICIÓN POLÍTICA, SEGURIDAD Y VIOLENCIA EN MÉXICO

### Radiografía de la lucha antidrogas en Michoacán

ACTUALMENTE, MÉXICO SE ENFRENTA a una serie de desafíos en torno de la gobernabilidad, democracia y seguridad que está poniendo en serios problemas el Estado, la integración nacional y sus relaciones diplomáticas. Los retos y dilemas son una combinación de herencias del pasado con acontecimientos del presente. México fue uno de los pocos países que no experimentó una dictadura militar, tal como los regímenes del Cono Sur y Centroamérica, pero el dominio de un solo partido (el Partido Revolucionario Institucional, PRI) durante casi todo el siglo XX, llevó a identificarlo como una “dictadura perfecta”. Las insurrecciones, luchas y guerras internas contra el dominio partidista fueron negociadas hábilmente, pero en mayor medida reprimidas bajo conceptos de seguridad interior. La democracia que supuestamente vivió el país después del periodo revolucionario de 1910 fue un espejo con varias fachadas. Las elecciones generalmente servían para validar públicamente la imposición de algún político, aún cuando la oposición participara y se

\* Profesor-investigador del Centro de Estudios Antropológicos de El Colegio de Michoacán, México. Actualmente trabaja en dos proyectos de investigación, uno sobre *Violencia, drogas y territorios ingobernables* y otro sobre *Las paradojas de la democracia: ciudadanía, partidos políticos y gobernabilidad*. Ha publicado varios libros, el más reciente (2011) relata la historia de la violencia en una región mexicana que se ha convertido en cuna del narcotráfico. También cuenta con una veintena de artículos arbitrados y varios capítulos de libros sobre los mismos temas.

quejara; los órganos electorales eran controlados por las mismas élites locales y nacionales. El resultado era una simulación democrática que escondía una lógica de poder bastante tradicional y caciquil. La ciudadanía fue, regularmente, de tipo corporativista, a la cual el Estado nacional le otorga derechos y obligaciones bajo un modelo típicamente negativo. Los derechos a la tierra, electorales, de huelga, manifestación, etc., eran normados y concedidos por la autoridad política a través de un proceso administrativo burocrático. Por varias décadas el país operó bajo estas lógicas políticas, cuyo régimen hábilmente incorporaba, disuadía o eliminaba la disidencia, saliendo fortalecido en la mayoría de los casos. Sin embargo, la elasticidad del régimen político no duró todo el siglo XX.

A partir de 1988, el país formalmente entra en una fase de transición política: del unipartidismo a la pluralidad democrática. Pero el dominio del partido único, que controlaba la presidencia de la República, los estados y municipios, es el principal eje a través del cual se articula el cambio político. Así, la transición hacia la democracia queda atada al control del partido dominante, lo mismo que la agenda de reforma del Estado y los pactos entre diversas instituciones y organizaciones civiles. El resultado es una transición pactada de manera elitista que restringe la apertura e impide la democratización del espacio público, los canales de participación, las políticas de seguridad, etc. Ciertamente hubo avances significativos en cuanto a la calidad del voto y transparencia electoral, tanto como control y monitoreo de campañas y urnas electorales. Pero como la transición pactada entre las principales élites políticas delinearón la agenda de la democratización, en un juego político fuerte con diversos actores sociales, muchos aspectos quedaron intactos o intocables. Cabe señalar que las élites no son ajenas a los partidos ni al gobierno y en algunos casos de las organizaciones civiles. De hecho, cuando llega al poder de la República en el 2000 el primer partido de oposición de tendencia derechista, sus élites ya formaban parte de estructuras de gobierno y de los órganos de legislación nacional, por lo que el pacto sobre la transición se redujo a una negociación de agendas partidistas por grupos de presión. Uno de los aspectos fundamentales de la forma en que se condujo la apertura democrática, es que durante el régimen de partido único los pactos y acuerdos con fuerzas militares y de seguridad no fueron tocados por la transición. El papel de las Fuerzas Armadas y de seguridad en la guerra sucia, violencia social y represión política es un tema fuera de las negociaciones de la reforma del Estado<sup>1</sup>. Estos y muchos aspectos más no formaron parte

---

1 Una muestra del silencio en torno a la seguridad nacional y los delitos en el pasado es la creación de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, creada bajo presión de grupos de ex combatientes de la guerrilla rural

de la negociación para la democratización y la transparencia de la vida pública porque el proceso quedó subordinado a las agendas partidistas de la competencia electoral. Por lo cual, me parece que gran parte de la violencia que México está viviendo en estos años es el producto de una acumulación histórica de imperfecciones de la legalidad y la justicia, cuya impunidad se extendió a lo largo del tejido social.

Cabe señalar que los pactos, alianzas y silencios entre las élites políticas por reformular radicalmente las leyes siguen funcionando de una manera quizá más fuerte que nunca. Desde que inició el gobierno de alternancia en el 2000 no se pudieron aprobar, voluntaria o forzadamente, reformas de fondo sin que el partido (PRI) que dominó la presidencia de la República consienta las iniciativas. Así, se han establecido convenios sólo en aquellas áreas donde los partidos y grupos de presión no son alterados en sus intereses. Por el contrario, cuando algún partido propone alguna iniciativa legislativa sin el consentimiento de otros partidos, el resultado es una parálisis legislativa. Así se protegieron infinidad de intereses políticos, económicos y extralegales, al grado de que en el gobierno se experimenten regresiones autoritarias. Un área que fue poco discutida durante y después de la transición política, es la seguridad nacional. Anteriormente, cuando el partido sempiterno dominó la vida pública, el tema de la seguridad interior estaba en manos de un grupo compuesto por militares y policías de élite, el cual a grandes rasgos tenía como misión cuidar la integridad de la nación bajo un concepto tradicional de soberanía. La anterior Dirección Federal de Seguridad (DFS) era una policía secreta que actuaba más como policía política que como cuerpo de inteligencia; algunos de sus miembros mantuvieron vínculos con el narcotráfico y el mundo de la ilegalidad. Después de su desaparición, se pretendió profesionalizar pero estaba tan infestada de intereses oscuros que la reforma de la seguridad interior fracasó enormemente.

Tal como señala Vargas Velásquez, dado que Latinoamérica no tuvo grandes ni numerosas guerras entre países, la seguridad nacional se organizó en dos grandes áreas. Por una parte, se desvió el tema de la seguridad a pensarla sólo en función del Estado y, en esa medida, bajo la influencia de la llamada *Seguridad nacional*, propia de la Guerra Fría, se consideró que el enemigo fundamental de los Estados del mundo occidental era el comunismo y bajo esa denominación se incluyó todo lo que oliera o se asemejara a protesta social, crítica al comportamiento del

---

o urbana, líderes ex comunistas, etc. Pero las funciones fueron bastante limitadas en cuanto a fincar responsabilidad penal y llevar a la Corte Suprema a autores de crímenes del pasado, tanto militares, policías o civiles. La Fiscalía no tuvo facultad para convertirse en un órgano autónomo, reduciendo sus funciones a investigación y recomendación, tal como otros organismos de la misma calidad: Comisión de Derechos Humanos, Transparencia, Instituto Federal Electoral, etcétera.

Estado y, por supuesto, terminó por considerarse a los propios miembros de la sociedad como *amenazas* para el Estado nación. En segundo lugar, se desvió a tratar el tema de la seguridad en términos exclusivamente militares, y entonces se consideró que la respuesta a los problemas de la inseguridad era, exclusivamente, fortalecer el tamaño de las Fuerzas Armadas y organismos de seguridad del Estado y aumentar el gasto militar en detrimento del gasto social o de inversión (2010: 16). En el caso de México, la seguridad interior se entendió bajo las mismas normas. La reestructuración de las corporaciones de seguridad bajo la reforma del Estado que se realizó fue mínima, tanto por estar sujeta a presión de intereses bastante oscuros, y a veces ajenos al gobierno, como por falta de voluntad política. Actualmente, sigue habiendo una lucha muy fuerte por el control de la dirección de seguridad interior, en la que se han expuesto públicamente vínculos de directivos o personal calificado con grupos ilegales. Llama la atención, por ejemplo, que en el año 2009, el Director de Interpol México y Director de Despliegue Regional de la Agencia Federal de Inteligencia (AFI) haya sido aprehendido por presuntos vínculos con el narcotráfico<sup>2</sup>. Pero este es sólo un caso emblemático del mundo de los políticos que tuvieron vínculos con la criminalidad y cuyas relaciones se expresaron en el control de cuerpos policiales y de inteligencia.

Es en este contexto de crisis de la seguridad nacional en el que México se enfrenta a una guerra contra el narcotráfico y la delincuencia organizada. Hemos comentado que las reformas a la seguridad no fueron las más adecuadas en cuanto a profundidad y alcance; que sus aparatos fueron, en algunas ocasiones, sobornados por intereses ilegales, lo que significa que el combate contra la violencia padece de problemas internos que no son asunto de menor importancia. Teniendo como telón de fondo esta crisis de seguridad nacional, el gobierno mexicano decide emprender una guerra contra el narcotráfico y la delincuencia organizada. La estrategia de una militarización de las políticas antidrogas parece ser la mejor opción de un abanico de posibilidades, ya que es la misma estrategia que varios gobiernos latinoamericanos implementaron como parte del plan estadounidense.

Por tanto, en este capítulo analizaremos cuáles fueron los resultados en una región mexicana específica donde implementó el plan antidrogas. A partir de un análisis situacional de la seguridad podemos desmontar varias ideas que todavía dominan el debate público. Fundamentalmente se refieren al método prohibicionista contra las drogas en lugar de otros planes menos violentos, como el que tímidamente se adopta en la ONU al considerar las drogas como un problema de daños a la salud y menos represión.

---

2 Ver: <<http://www.wradio.com.mx/nota.aspx?id=1305454>> acceso 14 de febrero de 2011.

Hay una lección histórica que los países andinos pueden aportar respecto de la militarización para combatir el tema de las drogas: mientras se pretendió combatir el narcotráfico y la guerrilla por medio del ejército, las zonas de cultivo y tráfico de droga y el conflicto político militar se regionalizaron a zonas más amplias de las tradicionales, trayendo como consecuencia una nacionalización del narcotráfico en los Estados a un grado preocupante. El saldo final de dichas prácticas de intervención fue negativo en cuanto a erradicación del narcotráfico, sometimiento de la guerrilla y seguridad democrática. Además, hubo una profunda ola de violaciones a los Derechos Humanos, ingobernabilidad, desplazamientos poblacionales forzados, mayor crisis, pobreza y surgimiento de nuevos actores armados, todo lo cual repercutió en la posibilidad de disminuir la violencia y restablecer la paz. De hecho, pusieron en entredicho los logros de las incipientes democracias. México desoyó esta importante lección histórica, que los análisis de inteligencia y sus aparatos de asesoría en seguridad nacional deberían entender con mayor claridad, provocando que las batallas contra la violencia mediante la militarización esté a punto de instaurar prácticos “estados de emergencia”, tal como ya se ha mencionado en la agenda política de algunos de los partidos nacionales que promulgan las leyes.

En este contexto, el documento trata sobre algunos problemas relacionados con la creciente ingobernabilidad que actualmente distingue a México y en particular algunas regiones. Como sabemos, el país entró desde diciembre de 2006 en una lucha bastante complicada y difícil contra el narcotráfico y la delincuencia organizada que estaban y están causando grandes estragos a la sociedad. Desde el inicio de las operaciones militares antidrogas surgieron serios inconvenientes e interrogantes sobre la viabilidad de sostener una lucha frontal contra la violencia. Tanto el ejército como los cárteles de la droga se enfrentan en un duelo sistemático, y con saldos cada vez mayores de población civil. Conforme pasan los meses los enfrentamientos no cesan y, pese a que el gobierno enaltece las labores contra el narcotráfico, en realidad el ejército y las diversas corporaciones policiales son presa de numerosas bajas. Pese a todo, los enfrentamientos se hacen más fuertes al mismo tiempo que los ajustes de cuentas entre las bandas rivales prueban métodos más atroces contra las víctimas. Todo esto enrareció el ambiente social y político en función de los grandes costos que tiene para la población civil. Hoy día es un secreto a voces el que México está aplicando pequeños “estados de excepción” en lugares con grandes problemas de inseguridad. ¿Hacia dónde se transita?

Con el fin de ilustrar algunas cuestiones mencionadas, elaboraremos una radiografía de la situación de la militarización y la

ciudadanía en una región de México, donde se inicia el primer programa de política antidrogas que el gobierno aprobó desde diciembre de 2006. Esta evaluación tiene que ver con un seguimiento de la forma en que se aplica la fuerza del Estado para eliminar el narcotráfico, los problemas que surgen cotidianamente, las consecuencias humanas y posteriormente los impactos en el poder público, en términos de gobernabilidad. La región en cuestión es conocida como el Sur de Michoacán (particularmente Tierra Caliente, Sierra y Costa) y se distingue por una larga historia de conflictos entre el Estado y las poblaciones, indígenas por el lado de la Costa del Pacífico y rancheras por el lado de la Sierra. El Sur de Michoacán tiene una larga y complicada historia en el cultivo y tráfico de drogas, con intervenciones asistenciales escasas y quizá fallidas. En la Tierra Caliente se desarrolló una economía agrícola de grandes dimensiones conectada a procesos transnacionales, luego de que el Estado desarrollista decidió transformar las abandonadas tierras fértiles en campos de cultivo de frutas y hortalizas para la exportación. Paralelamente, la transnacionalización agrícola dio lugar a una internacionalización más ágil y exitosa del narcotráfico. Sin embargo, tan pronto como el Estado abandonó sus programas de asistencia social y económica por la década de los años ochenta, los grandes capitales privados revirtieron el modelo asistencial e impusieron nuevas prácticas de dominación. La crisis del campo y las inversiones agrícolas posibilitaron un mayor aumento de cultivos ilegales. En los años noventa, el fenómeno de la migración internacional, que había sido un soporte significativo para aquellas familias excluidas del modelo económico, sufrió un gran impacto con las reformas a las leyes migratorias aprobadas por EE.UU. Así, la crisis del campo agrícola, el retiro del Estado y sus programas de apoyo y la crisis de la migración internacional afectaron grandes poblaciones, cuyo saldo es el de una mayor marginación social, como veremos más adelante. En estas circunstancias el narcotráfico creció de manera sorprendente.

### **TERRITORIOS, SOBERANÍA Y SEGURIDAD**

Para comprender la compleja historia de la región del Sur de Michoacán y los procesos recientes de violencia en que se halla envuelta la ciudadanía, es necesario reconocer algunos aspectos elementales. La región se caracterizó desde hace varios siglos por ser un territorio de frontera. Para el historiador mexicano, Luis González y González, la Tierra Caliente es “un país tropical, un medio de mala reputación, distante de las rutas máximas del tráfico mercantil. Está fuera de camino [...]” y que, por su “débil situación respecto a las veredas del

hombre, se le estampó el epíteto culto de Última Tule y el apoyo de fondillo del mundo” (1991: 107). Porque, “aparte de apartada la hoya del Tepalcatepec era casi inaccesible, debido a sierras, serranías y barrancas que la rodean, lo cual llegó a causar tanta extrañeza que fue identificada como ‘un estuche de horrores’” (*Ibid.*, p. 108). Las campañas y misiones de conquista espiritual “consiguieron innovaciones litúrgicas, pero fracasaron como moralistas y teólogos. Los terracalidenses, repartidos en media docena de poblados, se mantuvieron, según un ‘inspector’ del siglo XVIII, obtusos, ‘inquietos, insubordinados, ebrios, traidores, holgazanes, inclinados a la lujuria desenfrenada, tahúres’, ignorantes y supersticiosos” (*Ibid.*, p. 118). Este estilo indolente de vida, como le llama González y González, se atribuye a la nula transformación de la región. Contaba con “caminos de acceso poco menos que impracticables, temperatura cálida y seca, fétidos vapores como de sepulcro abierto [...] habitación placentera a la vista e insana en gran manera” (*Ibid.*).

La reputación de la región como una zona periférica, malsana, indomable e indolente siguió reproduciéndose hasta principios de siglo XX. Sin embargo, dicha reputación volvió a adquirir predominio público con la emergencia de una zona narcotizada y, en los últimos años, por ser presa de una gran violencia en todos los niveles y desde todas las trincheras. Hacia mediados de siglo XX, el narcotráfico comienza a dominar gran parte de la economía y probablemente la política regional, generando una de las transformaciones más significativas a nivel económico, político y espacial. Por un lado, la Tierra Caliente, situada a unos 400 msnm, se especializa en la producción agrícola nacional e internacional, cuya ciudad más importante, Apatzingán, alberga las principales oficinas de gobierno, agroempresas y residencias de los ricos empresarios, ejidatarios y narcotráficantes. Como esta franja bordea la Sierra Madre del Sur, muchas localidades se convirtieron en narcopueblos cada vez más peligrosos y situados al margen del Estado. Durante los años ochenta, El Aguador<sup>3</sup> se distinguió por ser sede de los grandes capos de la droga y migración al norte. A escasos 20 kilómetros se instaló una partida militar a partir de la construcción de una carretera asfaltada con dinero del gobierno nacional. Las casas del lugar imitaban algún Partenon, con camionetas último modelo y sistema de vigilancia por medio de cámaras ocultas que rodeaban el poblado<sup>4</sup>.

---

3 Omite el nombre real de la localidad.

4 Durante mi último recorrido a este poblado (2007), supe que estas casas habían sido abandonadas por los operativos militares antidrogas.



Luego tenemos la Sierra Madre del Sur cuyas estribaciones oscilan en los 800 y 1.300 msnm, extendiéndose de Este a Oeste por todo el Estado de Michoacán, Guerrero y Jalisco. Algunos puntos fronterizos entre estas entidades se los conoce como los pequeños triángulos dorados<sup>5</sup>, hasta donde llegaron las obras de infraestructura construidas por el Estado mexicano<sup>6</sup>. Los principales centros productores de droga se ubican entre la Sierra y se extienden hasta la Costa del Pacífico, habitada por comunidades nahuas mezcladas con mestizos rancheros. Este territorio, rico en madera, fauna y flora, fue el que menos cambios sufrió con proyectos de infraestructura oficial. Se construyeron caminos de terracería, escuelas, uno que otro hospital y se remodelaron oficinas de gobierno, pero no se hicieron grandes carreteras asfaltadas por altos costos y resistencia. Sin embargo, se construyeron aeropistas para mantener mejor comunicación, pero con los años se utilizaron para el trasiego de droga. El relativo aislamiento geográfico repercute en los servicios educativos o salud y la violencia hacia personas opuestas a las actividades ilícitas. Estas deficiencias se compensaron, más tarde, por otros servicios como televisión satelital, teléfonos celulares, camionetas de lujo, luz de energía solar y bienes de una modernidad efímera. Los municipios que integran la región son quizá los más emblemáticos de los narcopueblos, ya que son puerta de entrada a la Sierra, cuyos caminos hacia comunidades sólo son transitables en tiempos de secas por veredas sinuosas.

Finalmente se encuentra la Costa Michoacana, donde habitan pueblos nahuas bajo estribaciones de 500 a 700 msnm. Algunos pueblos indígenas como Aguila<sup>7</sup> resistieron invasiones rancheras por varios siglos, pero finalmente logró imponerse una mayoría mestiza (Gledhill, 2000). Durante el siglo XX, el territorio siguió disputándose por el desplazamiento de sociedades rancheras en terrenos comunales comprados o tomados por éstas. El municipio se transformó en uno de los centros más estratégicos para el cultivo y tráfico de droga. Embarcaciones sudamericanas han sido interceptadas en sus

---

5 En alusión al Triángulo Dorado ubicado entre los Estados de Sonora, Chihuahua y Durango, famoso por ser el lugar más disputado y amado del narcotráfico norteño.

6 El lugar más emblemático de estos pequeños triángulos dorados es la zona conocida como Infiernillo que, no solamente se recuerda por el calor, sino también porque es el centro donde confluyen los principales ríos con rumbo a la costa, pequeñas explanadas de las estribaciones de las sierras, frontera entre los Estados de Guerrero y Michoacán y centro de acopio de drogas con rumbo a la costa o hacia ciudades como Morelia. En años recientes se construyó una autopista que favoreció ampliamente el comercio de todo tipo.

7 Omite el nombre real del poblado.

costas. El municipio es la puerta de entrada hacia la Sierra y salida a la Costa del Pacífico. Por lo mismo, la aceptación y rechazo del Estado generalmente responde a los intereses de grupos dominantes. En algunas comunidades dentro de la serranía se rechazó la construcción de brechas de terracería como parte de proyectos de explotación de la minería y madera, pero paradójicamente demandan otros servicios como educación o salud, cuyas razones parecen ser un mantenimiento de localidades aisladas para cultivo ilegales. Varias comunidades indígenas entraron al cultivo ilegal por ciclos económicos u oportunidades políticas, pero siempre manteniendo agudos conflictos agrarios con los mestizos por pretender privatizar la tierra, arrendarla para sembrar droga o porque ellos mismos la cultiven. Algunas localidades específicas se convirtieron en puertas de entrada y salida de enervantes, sobre todo cuando la droga se transportaba por lanchas bajo ríos permanentes o a lomo de mula hacia la costa. Estas localidades adquirieron mayor relevancia cuando se construyen redes de ferrocarril y, en los ochenta, la carretera federal que conecta el Puerto Lázaro Cárdenas, Manzanillo y Zihuatanejo, edificada a partir del proyecto de construcción de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas y ciudad del mismo nombre. Hoy esta ciudad se considera una de las más importantes por el comercio con los países asiáticos, interceptando toneladas de insumos químicos para elaboración de droga sintética.

Como podemos inferir, estas regiones han tenido una relación muy compleja y contradictoria con el Estado. El interés, por integrarlas a la nación, es entendido como una invasión a sus soberanías locales, resultado de necesidades prioritarias de solucionar algún conflicto por sus propios medios, establecer justicia expedita entre los habitantes antes que enredarse en un tortuoso y a veces contraproducente litigio jurídico. La economía de la droga construyó una ciudadanía al margen del Estado, pero profundamente relacionada con el establecimiento de normas locales para la eventual solución de algún conflicto. Realmente ejercen soberanías locales paralelas, lo que tiene grandes implicaciones para construir ideales cívicos basados en la integridad nacional. Esto contribuyó a generar huecos cada vez más hondos entre la ciudadanía y el Estado, sobre todo cuando el ejército se ocupa de campañas de erradicación de enervantes, mitiga conflictos y realiza aprehensiones por juicios o por sospechas de haber cometido algún ilícito. El uso de la violencia como estado de excepción es una práctica desde hace varias décadas en la región michoacana, que conllevó a generar mayores conflictos y distanciamiento hacia y desde las instituciones.

En los últimos años, la región fue escenario de todo tipo de violencias y uno de los espacios más vulnerables para la ciudadanía. Desde los años noventa, los efectos de las políticas de ajuste estructural tuvieron un fuerte impacto en los niveles de crecimiento demográfico, marginación y migración internacional. Por ejemplo, para el período 2000-2005, algunos municipios tuvieron una tasa negativa de crecimiento poblacional entre -3 y -4%. Mientras tanto, otros municipios oscilan entre -1 y -2% de decrecimiento poblacional por razones de violencia<sup>8</sup>. Estos indicadores tienen una relación directa con los niveles de marginación. La mitad de los municipios tienen un alto grado de marginación, considerada de extrema pobreza<sup>9</sup>. A su vez, estos y otros municipios tienen un grado de migración internacional significativo. De acuerdo con el Censo de 2000, los poblados se caracterizan por un alto grado de intensidad migratoria internacional y de remesas. Otros son poblados con un nivel medio de intensidad migratoria. Cabe señalar que Michoacán es el principal Estado federativo con mayor número de migrantes que aportan, según el Censo de 2005, cerca de 2.600 millones de dólares anuales, con lo que ocupa el primer lugar en envío de remesas de los estados que forman el país<sup>10</sup>. La alta marginación, pobreza extrema, migración internacional, decrecimiento poblacional, narcotráfico, se combinan con otro elemento de suma importancia para entender la violencia: la región históricamente tiene una tasa de homicidios por encima de la media nacional. La región forma parte de una macroregión más general, conocida como la región Pacífico Sur, integrada por los Estados de Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Sinaloa, en donde las tasas de homicidio son siempre superiores e incluso muy superiores a la nacional, del doble o más. Así, desde 1990 al año 2009, los factores que explican el movimiento de la tasa nacional de homicidios se producen en tres regiones, de las cuales la del Pacífico Sur es una de ellas. La cuenca occidental del río Balsas y en particular el oeste de Michoacán se distingue por ser una zona de alta marginalidad y la única en el país que coincide con altas tasas de homicidio. Así, la Tierra Caliente y la cuenca reúne aproximadamente al 24% de la población total y concentra alrededor del 50% de los homicidios de Michoacán. La tasa de la zona triplica a la de toda la entidad michoacana (Escalante, 2009: 19). Ahora presentaremos un análisis de la política antidrogas y el combate a la delincuencia organizada que,

---

8 Cálculos propios con base en datos de INEGI (2000 y 2005).

9 *Ídem.*

10 *Ídem.*

desde diciembre de 2006, se inició en esta enigmática región con el fin de erradicar la violencia y las actividades ilegales.

### COMBATIENDO LA INSEGURIDAD

Después de dos semanas de haber tomado posesión como presidente de la República, Felipe Calderón anunció el inicio de la Operación Conjunta Michoacán (OCM) con el fin de combatir el narcotráfico y la delincuencia organizada<sup>11</sup>. Poco más de 7 mil elementos de distintas corporaciones policiacas y militares fueron enviados a patrullar el Estado. Contaron con un presupuesto de 1.300 millones de pesos, y tres meses después, en febrero de 2007, se ascendió a la cantidad de 1.600 millones de pesos. Michoacán es una de las entidades donde el ejército está presente desde fines de los cincuenta, como parte de campañas de erradicación de droga y criminalidad. Hasta agosto de 2008, autoridades de Seguridad Pública afirmaron que Michoacán es la entidad que mayores recursos ha recibido para combatir el narcotráfico y la delincuencia organizada<sup>12</sup>. En un principio, las acciones de la OCM contra el cultivo y tráfico de droga son contundentes. Por medio de reconocimientos aéreos, actividades de inteligencia y retenes en las vías de comunicación, diversos cuerpos policiales y militares, arrestan a cabecillas importantes, destruyen miles de plantíos y decomisan drogas vegetales y sintéticas. También se decomisan miles de armas y cartuchos. De hecho, la operación militar revela la existencia de un mercado de armamento tan altamente sofisticado como el de la droga. Parte del arsenal son indumentarias y logotipos de la policía federal utilizadas para cometer delitos. De acuerdo con el informe anual del gobierno estatal de 2007, la Unidad Mixta de Atención al Narcomenudeo realizó 587 cateos y 2.508 operativos dentro de los cuales asegura 4.726 pastillas psicotrópicas y 801 kg de cristal, 91 envoltorios de metanfetaminas, 1,10 kg de crack y 800 litros de material para elaboración de droga sintética. La misma Unidad Mixta detiene a 811 personas, más 411 relacionadas con el narcomenudeo, y dismantela 47 bandas relacionadas con delitos contra la salud. Mientras que la PFP asegura 2.084,49 kg de marihuana, armas y cartuchos<sup>13</sup>. De diciembre de 2007 a noviembre de 2008, los militares “han destruido 5.803 plantíos de marihuana sembrados en una superficie de 743,37 hectáreas; 32.081 kg de marihuana en greña; 471.335 kg de semilla de

11 El 5 de diciembre de 2006 se decomisaron 19 toneladas de pseudoefedrina en el Puerto de Lázaro Cárdenas, Michoacán, cuyo hecho sirvió como un argumento más para justificar la militarización de las políticas antidrogas.

12 *La Jornada de Michoacán*, 9 de agosto de 2008.

13 Informe anual del gobierno estatal, 2007, cálculos propios.

marihuana, 1.378 kg de cocaína; 5.685 kg de *crystal* y 3,1 kg de heroína. En el mismo lapso de tiempo los efectivos militares aseguraron 20 laboratorios clandestinos de procesamiento de droga; 2.954 armas de diferentes calibres, 8 granadas, 2.109 cargadores para diferentes calibres, 73.906 balas, 190 kg de explosivos, 169 vehículos, 8 motocicletas, 361.085,50 pesos, 68.263 dólares estadounidenses y han detenido a 182 civiles a quienes pusieron a disposición de la autoridad ministerial correspondiente”<sup>14</sup>.

Por su parte, los enfrentamientos entre cárteles y éstos con las fuerzas militares detona un alto grado de violencia: levantones, decapitaciones, mutilaciones, desfiguración de cuerpos humanos producto de impactos de bala, mensajes sostenidos por clavos incrustados en los cuerpos de víctimas, etc. Paralelamente, se libra un combate sangriento con los policías que se asociaron o no, a uno u otros bandos, lo que provoca una escalada de asesinatos en las ciudades más importantes del Estado. Conforme las confrontaciones crecen, la violencia ya no sólo se debate entre grupos rivales y policías o militares, sino cada vez más va adquiriendo la fisonomía de una lucha contra el Estado. La organización de La Familia michoacana, lanzó una batalla contra las instituciones estatales porque supuestamente están protegiendo al cártel del Golfo, lo que causa una gran cantidad de asesinatos. Durante varios meses los encuentros armados entre los cárteles pusieron en situación de emergencia a la población michoacana. Los asesinatos de policías municipales de ciudades como Morelia, Uruapan, Zamora, etc., se realizan a plena luz del día y con saldos de varios civiles muertos o heridos ante las ráfagas de balas. Desde mediados de 2008, ante la detención de varios narcotraficantes, se montan estrategias contra miembros de la PFP cuyos resultados son decenas de muertos. Como consecuencia de los enfrentamientos, la región de la TCSyCM y algunas ciudades periféricas se convierten en las zonas más vigiladas por los cuerpos del orden. Los retenes en las vías de comunicación, cateos domiciliarios y aprehensiones *in fraganti* o por órdenes de captura tienen respuestas muy diferenciadas por estrato socioeconómico y regiones. Con todo, la gente teme más a los secuestros que a las revisiones y por ello la militarización se instala en la rutina de la vida cotidiana como un elemento favorable para la seguridad. Sin embargo, los acontecimientos de violencia generalizada siguen un curso desproporcionadamente incierto.

En la ciudad de Morelia, capital del Estado de Michoacán, el 15 de septiembre de 2008, en pleno festejo del aniversario de la Independencia

---

14 Véase: <<http://www.quadratin.com.mx/noticias/nota,41798/>> acceso 20 de febrero de 2009.

dencia Nacional, se lanzaron dos granadas de fragmentación contra la población civil que causaron tres muertes y 111 heridos. Se atribuyó esta acción a las bandas rivales, producto de aprehensiones posteriores, pero no hubo más datos que esclarecieran los hechos. A partir de este atentado, se produjo una escalada de actos intimidatorios contra la población por medio de llamadas telefónicas a escuelas, iglesias y reuniones masivas alertando sobre la supuesta existencia de bombas, causando pánico y zozobra entre los habitantes. Estas medidas tenían como finalidad cuestionar al Estado y sembrar terror e incertidumbre para que, supuestamente, la población exigiera menor intervención militar. Así lo hizo saber uno de los cabecillas de nombrada Familia, cuando por motivo de la aprehensión de otro líder importante, habló por celular a una estación de radio regional para hacer saber que la banda no atentaba contra la población por gusto, sino porque el gobierno nacional había permitido que otros cárteles se “apoderaran” del Estado de Michoacán. Reclamaba dejarlos trabajar bajo la idea de respeto del territorio bajo su control.

El hecho de que La Familia emitiera un mensaje contra el gobierno mexicano es sintomático de las luchas entre los cárteles por sobrevivir al margen o no del Estado nacional. A este grupo o cártel se le ha atribuido uno de los rasgos más violentos de todas las organizaciones criminales, pero poco se sabe de su fundación y origen. Para algunos autores e instituciones oficiales, es un producto de los Zetas mientras que para otros es el resultado de la debilidad del cártel del Milenio, e incluso de su desaparición y rearticulación por otros líderes. En este sentido, se aduce que esta banda retoma métodos típicos de paramilitares colombianos o kaibiles guatemaltecos, como el cobro de vacunas o impuestos, secuestros, extorsiones, sobre la población bajo su control. Sin embargo, el problema de la violencia y el terror ya se apoderaron de la sociedad michoacana, mientras que el Estado no pudo detener la ola de inseguridad y miedo. El uso de la fuerza sigue siendo uno de los métodos más recurrentes por parte del gobierno federal, causando graves violaciones a los Derechos Humanos.

Este tipo de situaciones generó una corriente de opinión adversa contra las autoridades federales, al incurrir en los mismos actos violatorios de la ley que en el pasado. Gran parte de las aprehensiones se justifican a partir de “denuncias ciudadanas” anónimas. Esta medida se aprobó como motivo de causa jurídica ante posibles represalias a la población al denunciar personas con actividades ilícitas. Pero también ha servido para “encubrir” acciones policiales sin mediación de órdenes de captura, cateos y, en general, violaciones a las garantías individuales. De hecho, la realidad de los Derechos Humanos es más preocupante de lo que parece, debido a la trayectoria histórica que

tiene en la región. Desde los años sesenta, el ejército llega al Sur de Michoacán en busca de drogas y con el propósito de bajar los índices de criminalidad y decomisar armamento, bajo un concepto de “guerra irregular”. Para el ejército, las tareas encomendadas merecen una práctica de guerra irregular que no está contemplada en los manuales u objetivos castrenses, debido a que en las serranías se presentan situaciones de enfrentamiento que difícilmente pueden controlarse. *Despistolizar* a un ciudadano, destruir plantíos o aprehender algún narcotraficante son prácticas peligrosas para las cuales se necesitan situaciones de excepción. Ayer como hoy, estos métodos causan graves violaciones a los Derechos Humanos<sup>15</sup>. Comunidades sitiadas por el ejército por probables vínculos con droga, robos, etc., son algunos ejemplos, pero por supuesto acontecen numerosos casos sin que nadie llegue a enterarse.

Durante la Operativo, el índice de violación a los Derechos Humanos por denuncia o queja aumentaron significativamente, aunque no fueron ni más ni menos escandalosos que en el pasado. Para la Comisión Nacional y/o Estatal de Derechos Humanos (CNDH o CEDH), el problema de la integridad física de los pobladores de las *regiones narcotizadas* y sumidas en la delincuencia organizada resulta preocupante. Desde el inicio de la operación antidrogas comenzaron a presentarse denuncias por probables violaciones a las garantías. Los operativos realizados arrojaron saldos colaterales significativos frente a las aprehensiones de narcotraficantes. Los casos más documentados por medios periodísticos y la CEDH son los abusos masivos contra poblaciones de los municipios de Nocupétaro, Apatzingán y Carácuaro, pero por supuesto no son los únicos. En Nocupétaro, el 5 de junio de 2007, el alcalde municipal presentó una queja contra arbitrariedades y abusos contra los habitantes debido a los operativos del ejército mexicano por la ejecución de cinco militares. Mientras tanto, el de Carácuaro, exigió la salida del ejército y solicitó la intervención de la CNDH ante la detención de 10 ó 15 personas que fueron detenidas con gran despliegue de violencia. Otras versiones afirman que hubo alrededor de 25 detenidos señalados como presuntos responsables de la emboscada contra el ejército. También por este hecho, corresponsales de la cadena Telemundo y Excélsior presentaron queja al ser agredidos por el ejército mientras grababan la llegada de helicópteros al municipio de Carácuaro. Al 16 de junio de 2007, la CNDH documentó denuncias por haber incurrido “los militares en violaciones de suma gravedad

---

15 Por supuesto, el ejército también ha tenido bajas por enfrentamientos. Sin embargo, la generalización de prácticas en todas las revisiones han dado paso a un exceso de la fuerza y a cometer destrosos y violaciones.

de los derechos humanos de la población civil”, en operativos contra el narcotráfico en Nocupétaro, Carácuaro, Huetamo y Apatzingán. Se menciona que “hay 52 quejas, cinco de ellas de mujeres que manifiestan haber sido ultrajadas –cuatro de ellas menores de edad–, y una de ellas ya está probada la violencia sexual; cateos ilegales, detenciones arbitrarias, tortura, atentados a la integridad física, allanamientos y ejercicio indebido del servicio público”<sup>16</sup>.

Una semana después, se calificaron los hechos como “violencia masiva” acreditando cómo el ejército ingresa a viviendas de los pueblos sin disposición judicial, separa y humilla a mujeres y hombres además de practicar la rapiña y el hurto. A este respecto, el Director de Seguridad Pública del municipio de Turicato presentó denuncia por la extracción de 48 mil pesos de su domicilio, ante lo cual días más tarde le devolvieron. Ante la constante violación de derechos humanos, la CNDH solicitó al ejército aplicar medidas cautelares para proteger a los pobladores del Estado ante las acciones contra el narcotráfico. Sin embargo, la situación siguió siendo la misma. El 13 de enero de 2008, se presentaron quejas de diversos Encargados del Orden de ejidos o localidades por catear viviendas sin órdenes del algún Juez, en tanto que policías y militares asesinaron a un menor de edad por evadir la revisión de su vehículo<sup>17</sup>. Para el 15 de enero de 2008, la CEDH documentó cuatro quejas y recibió 120 denuncias contra militares. De éstas, asegura que 90% están relacionadas con la fabricación de delitos, violencia física, pillaje y devastación<sup>18</sup>. Ante esta situación, el presidente de la CNDH emitió otra recomendación para salvaguardar y garantizar el respeto a las garantías individuales, adoptando medidas cautelares para la entidad por 30 días. Otra fuente afirma que “del primero de diciembre de 2006 al 17 de mayo de 2008 la CNDH ha recibido 634 quejas contra militares: 250 por ejercicio indebido de la función pública, 221 por cateos, 182 por tratos crueles, 147 por detenciones arbitrarias, 85 por robo, 41 por amenazas y 32 por intimidación, entre otras”<sup>19</sup>. Al mes de abril de 2008 la CEDH recibió un total de 400 quejas por situaciones diversas.

Para el 27 de octubre de 2008, el presidente de la CEDH, señaló en su informe anual que tan sólo en un año creció en un 300% los ca-

---

16 *La Jornada de Michoacán*, 17 de mayo de 2007.

17 El 24 de julio de 2008, la CNDH confirmó que nunca existió tal retén y que la Sedena mintió para proteger a militares. Desde entonces comenzó a polemizarse sobre el fuero militar. *La Jornada de Michoacán*.

18 *Ibíd.*, 7 de marzo de 2008.

19 “La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) hace al ejército 8 recomendaciones por violaciones graves”. *La Jornada de Michoacán*, 11 de julio de 2008.



sos de tortura. La comisión atendió a 11 mil personas de las cuales se conformaron 2.227 quejas, integrando 1.200 expedientes resueltos<sup>20</sup>. Un mes más tarde, señala que muchas de las quejas contra el ejército no se cumplimentan por temor. Se trata de denuncias de “[...] abusos terribles, como ingresar a deshoras de la noche, rompiendo puertas, sacándolos de sus camas desnudos [...] es una situación muy penosa que nos hace sentir incompetentes”. Al comienzo de 2009, el mismo presidente de la Comisión afirma que en 2008 hay más de 2 mil personas en Michoacán que fueron objeto de violaciones a sus derechos humanos. Durante el 2009, las quejas, denuncias o demandas judiciales contra abusos de las fuerzas públicas no cesaron. De acuerdo con datos proporcionados por la Comisión Estatal de Derechos Humanos, se recibieron en el 2009 un total de 716 quejas ciudadanas relacionadas con el Operativo Conjunto Michoacán, distribuidas entre el ejército mexicano con 467, la Policía Preventiva con 128, la Subsecretaría de investigaciones en Delincuencia Organizada con 19, Agencia Federal de Investigaciones con 7 y la Procuraduría General de la República con 95. En el año de 2008, se recibieron un total de 216 quejas ciudadanas, y en el 2007 sólo 22 quejas<sup>21</sup>.

Las violaciones de los derechos humanos se debaten entre dos posiciones más o menos definidas. Para el gobierno nacional, la violencia se ha acrecentado debido a que hay instancias del gobierno estatal y local que probablemente protegen (*sic*), estimulan u ocultan el narcotráfico en el Estado. En tanto, para las autoridades locales, lo que ha sido un problema histórico, heredado del pasado, con la estrategia de militarizar la erradicación del narcotráfico, se ha acentuado la violencia sin obtener resultados satisfactorios. Sean o no verdad estas versiones, lo cierto es que durante 2008 y 2009, 18 ex alcaldes, alcaldes, funcionarios y numerosos policías municipales sufrieron atentados que les costó la vida<sup>22</sup>. Durante la OCM, por lo meses de mayo y junio de 2009, uno de los casos más polémicos a nivel nacional fue la aprehensión de más de diez alcaldes municipales de distintas filiaciones partidistas pero en mayor medida del PRD, así como funcionarios de alto nivel de gobierno y un Juez, hechas con lujo de violencia y un espectacular despliegue policiaco y militar, en medio de gran hermetismo informativo. En total se contabilizaron 18 funcionarios en la primera redada del ejército y policía federal. Gran parte de los presidentes municipales son originarios del Sur de Michoacán.

---

20 *La Jornada de Michoacán*, 27 de septiembre de 2008.

21 Solicitud de información a la CEDM, respuesta por oficio el 20 de octubre de 2009.

22 *El Universal*, 16 de octubre de 2009.

El gobierno estatal de filiación perredista se quejó por la intervención en recintos municipales y el Palacio de gobierno para realizar los arrestos sin ninguna información al respecto. Esto dio paso a una serie de descalificaciones políticas y relaciones tensas entre los poderes públicos, mientras que gran parte de los arraigados no se les han podido comprobar supuestos nexos con organizaciones criminales. Se les acusó de proteger a bandas criminales a partir de una supuesta lista de pagos que se le incautó a un narcotraficante de poca jerarquía.

Unas semanas después, de los diez alcaldes aprehendidos, dos salieron libres por falta de pruebas pero tiempo después se arrestaron a otros tres presidentes municipales por los mismos cargos. Más tarde, se inculpó al medio hermano del gobernador, quien fue electo como Diputado Federal por el Distrito Electoral de Lázaro Cárdenas, Michoacán, por presuntos vínculos con el narcotráfico y la delincuencia organizada, situación que le impidió tomar protesta y gozar del fuero jurídico<sup>23</sup>. Interpretaciones, políticamente más comprometidas, aducen que las acciones del gobierno federal en la lucha contra el narcotráfico tienen sesgos electorales, al pretender “desestabilizar” la administración del perredista Leonel Godoy. Las acciones contra la erradicación del narcotráfico no lograron detener la ola de violencia y la desestabilización de las instituciones políticas. Meses después de haber sido inculpado el hermano del gobernador, servidores públicos de algunos municipios renunciaron a sus cargos supuestamente por amenazas del crimen organizado. Nuevamente, las separaciones del cargo se dieron en algunos ayuntamientos de la región michoacana. El caso más espectacular es el del municipio de Tancítaro, en donde el Cabildo y presidente municipal renunciaron totalmente de manera irrevocable. Por varias semanas los poderes públicos quedaron acéfalos hasta que, finalmente, el Congreso local tomó protesta a un Consejo Ciudadano que se hizo cargo de los asuntos administrativos. El Consejo destituyó a todos los policías municipales por probables vínculos con el crimen organizado. A un año de tomar posesión, en Consejero Ciudadano Presidente fue asesinado junto con otro funcionario. Mientras que los problemas de violencia son cada vez más serios en cuanto a la deformación de la institucionalidad política, el 31 de enero de 2010, después de una larga espera, se dieron autos de formal libertad a favor de 12 ex servidores públicos arraigados por el operativo “michoacanazo” y que, según medios periodísticos, no se lograron conformárseles expedientes que los inculpara con el crimen

---

23 Todo diputado electo no puede ser objeto de investigación ni sujeto a ninguna acción penal, según la Ley Federal del Servicio Público Federal.

organizado<sup>24</sup>. Posteriormente se excarcelaron todos los funcionarios públicos. Las declaraciones periodísticas de algunos funcionarios, ya liberados y en funciones públicas por su restitución en los cargos, señalan que la operación contra la infiltración del narcotráfico en el gobierno estatal y local fue un “*show* mediático” con fines electorales, mientras que la PGR emitió lacónicamente una declaración en la que decía que ella sólo actuaba con base en pruebas que logra allegarse<sup>25</sup>.

Evidentemente, ante este panorama, la ciudadanía se debate en medio de un proceso de vulnerabilidad con implicaciones serias sobre la seguridad democrática a que toda población aspira. Dicha vulnerabilidad se amplifica en el marco de una crisis de gobernabilidad en la que las instituciones políticas se hallan fracturadas o trastocadas tanto por problemas de adecuación a nuevas realidades, como por la presión que ejercen actores sociales, mayormente armados, hacia la estabilidad institucional. Las consecuencias que están experimentándose por este tipo de desfases desembocan en una generalizada amenaza contra los Derechos Humanos<sup>26</sup>. Cabe señalar que la fragilidad de los derechos ciudadanos no sólo significa problemas de exclusión social y económica, también son políticos y culturales. Los ciudadanos que habitan en los márgenes del Estado, tal como hemos visto en la región michoacana, se debaten bajo una fuerte presión por obtener medios para subsistir y certidumbre por mantener una expectativa de vida. Hoy por hoy, las maneras en que muchos habitantes de ésta y otras regiones de México están prestos para generar modos de vida adecuados a sus expectativas, se dan fuera o al lado de la institucionalidad. El problema del narcotráfico y la delincuencia son solamente una salida a sus desesperadas vidas en los recónditos espacios geográficos u oscuras colonias urbanas donde no abunda más que de lo mismo: pobreza e ilegalidad. Así, desde que se inicia la Operación Conjunta Michoacán, la violación a los Derechos Humanos se generaliza mediante la militarización y la guerra entre bandas delictivas.

Un caso interesante a este respecto tiene que ver con las continuas revisiones a los ciudadanos, cuando según los aparatos policiales alguna persona camina de manera “sospechosa” o por la indumentaria es motivo de revisión. Estas prácticas fueron o son muy comunes al inicio de la Operación Conjunta, mientras que la gente prefería estar

---

24 *La Jornada de Michoacán*, 31 de enero de 2010

25 Pueden revisarse los días 31 de enero; 1°, 2 y 3 de febrero de 2010 de *La Jornada de Michoacán*.

26 Al respecto, véase la polémica desencadenada a raíz del asesinato de más de una docena de jóvenes en Ciudad Juárez, Chihuahua, y la respuesta de alguna fracción panista de imponer un “estado de excepción”. *La Jornada*, 1°, 2 y 3 de febrero de 2010.

en su casa y no salir a la calle o sólo de manera necesaria por motivos de revisión y sospecha. Las prácticas policiales también se hicieron sentir en las reuniones partidistas o políticas que la gente acostumbraba realizar de manera cotidiana. Después de los operativos contra el narcotráfico, políticos y líderes de comunidades, ejidos o colonias populares dejaron de asistir a las reuniones que organizaban los partidos o grupos de facciones, por temor a ser confundidos, implicados o simplemente por estar en lugares equivocados. La dinámica de los partidos cambió significativamente y la ciudadanía se mostró cada vez más distanciada de ellos. Los comités seccionales en cada comunidad o colonia discuten, durante mucho tiempo, los peligros por realizar eventos o pequeñas reuniones para trazar sus objetivos, a riesgo de ser confundidos con la delincuencia organizada. Por su parte, los partidos en mayor o menor medida han reducido el número de campañas de orientación al voto, realizándolas en lugares más o menos seguros, donde no existen bandas delictivas identificables por probables amenazas. También las autoridades del Distrito Electoral Federal de la región han disminuido sus tareas de capacitación electoral, programas de difusión sobre democracia y derechos en aquellos lugares alejados y señalados como peligrosos para sus tareas. Es claro que, para que la ciudadanía pueda ejercerse ampliamente, es necesario un marco y condiciones favorables para ello. Pero, lamentablemente, estas condiciones están muy lejos extenderse en regiones rurales, donde las luchas entre narcos y con militares y policías han tenido un impacto muy profundo en los derechos ciudadanos, debido al clima de violencia y vulnerabilidad.

En términos de gobernabilidad, la militarización que se vive en los municipios michoacanos está afectando gravemente la seguridad personal y colectiva de los habitantes. También está vulnerando la dinámica en que se sustenta un principio básico de la democracia: la elección popular por medio del derecho de votar y ser votado. En general, para la gente común de las regiones michoacanas envueltas en la violencia actual, el clima de inseguridad conlleva temores para participar en tareas cotidianas de los partidos u organizaciones, más cuando son asociaciones civiles o defensoras de derechos humanos que pugnan por construir un Estado de derecho e imperio de la ley. En este contexto, han sido asesinados periodistas, defensores de Derechos Humanos y, más frecuentemente, líderes que luchan por algún derecho que poco o nada tienen que ver con problemas de narcotráfico o delincuencia. La extensión de la violencia ha penetrado los espacios más íntimos de la sociedad y se ha instalado en el cuerpo humano, la memoria y la experiencia. Pero la violencia aún cuando parece irracional o loca tiene una racionalidad específica. El

hecho de que haya una disminución de participación de personas u organismos en la construcción de la política local, regional o nacional, conlleva peligros como “dejar hacer” la política a los profesionales, quienes pueden gozar de protección física y medios económicos para ello. La elitización de la política se acrecienta más cuando la gente común ve amenazada su integridad para participar en algún proyecto político o partidista. Mientras que, para la gente que sí puede hacerlo, regularmente son políticos con medios económicos para pagar protección personal o cuentan con los contactos para asegurar algún nivel de garantía de seguridad individual y familiar. Esta elitización de la política significa nuevos riesgos para la construcción de una democracia.

Desde hace algunos años, Gledhill apuntaba en una de sus obras (2000) que el problema de la violencia en México no es nueva ni enteramente independiente del funcionamiento de la política mexicana. Afirma que la violencia ha sido consustancial a la reproducción del régimen político mexicano. Los sistemas caciquiles locales y regionales o los políticos asociados a poderosos empresarios y líderes de organizaciones obreras, campesinas, etc., ejercieron la represión ampliamente y sin problemas con el Estado mexicano porque, de hecho, esta era la práctica de dominación sin hegemonía del PRI-gobierno. Los sistemas de represión caciquil operaron como el brazo del Estado en sí mismo mientras que éste no se “manchaba” las manos cuando los conflictos parecían salirse de control. Siempre hubo sacrificios políticos al principio o final de un sexenio. Claro, las reflexiones de Gledhill son anteriores a la violencia de estos tres últimos años bajo el gobierno de Calderón, pero son muy útiles para entender dos cosas: primera, la violencia no es anárquica, inicia bajo sistemas de dominación sumamente jerárquicos y llega a reproducirse por medio de brazos “no oficiales” del Estado tales como los caciquismos; segunda, la violencia tiene una “racionalidad” en cuanto al uso político de la misma, y es muy importante para la reproducción de las jerarquías. En los mismos términos en que la represión se ejercía por grandes caciques en la época dorada del PRI para mantener la dominación, lo mismo podemos preguntar ahora ¿quién o quiénes se benefician de la violencia que provoca el narcotráfico y la delincuencia organizada, o de las estrategias militares y policiales de contención de la misma? La violencia es útil para reproducir estructuras de dominación y/o mantener espacios de poder en Estados naciones donde los límites de lo legal e ilegal son poco claros. En otros términos, los impactos de la ola de violencia están configurando, inesperadamente quizá, una nueva esfera pública por nuevas formas de hacer política. La

elitización de la política se está asociando peligrosamente con la capacidad para controlar aparatos privados o públicos de seguridad. Cuando estos dos nexos sean cotidianos el Estado oficial operará, prácticamente, bajo las sombras de organizaciones políticas, tal como lo ha demostrado la experiencia colombiana en las regiones productoras de droga.

## CONCLUSIONES

Durante la reunión del Grupo de Trabajo Seguridad en Democracia, celebrada en Santiago de Chile a mediados de abril de 2010, y más específicamente después de mi presentación oral, Alejo Vargas Velásquez, en ese entonces coordinador del grupo, con la sagacidad intelectual que lo caracteriza, preguntó una de las cuestiones que me parecen más idóneas para finalizar este documento: Si la política contra el narcotráfico genera ingobernabilidad, entonces ¿qué se puede hacer? ¿O no debe hacerse nada? La pregunta es un reto a reflexionar sobre posibles alternativas, así como a evaluar el alcance de las políticas públicas en torno de la seguridad y la ciudadanía. Para intentar responder esta cuestión es necesario ampliar la lente a los casos latinoamericanos donde el combate al narcotráfico tiene algunos años, y que han dejado experiencias interesantes. En un análisis comparativo que he realizado en otro artículo (Maldonado, 2010) sobre las experiencias andinas en cuanto a la lucha contra el narcotráfico y la violencia en general, una de las conclusiones a la que llegué es que tanto en el caso de Colombia, Perú y Bolivia, los combates contra el narcotráfico mediante la militarización de las políticas antidrogas no rindieron resultados significativos. La militarización generó múltiples efectos que, incluso, algunos autores califican de crisis humanitaria. La siembra, procesamiento y distribución de droga en las regiones colombianas, peruanas y bolivianas tendieron a regionalizarse conforme se aplicaron políticas prohibicionistas y, más tarde, a nacionalizar el narcotráfico y los conflictos armados y políticos. La disminución de hectáreas de cultivo de hoja de coca o amapola al principio disminuyó de manera clara, pero al no sostenerse la misma política de desarrollos alternativos, apoyo financiero a campesinos, planes de gobierno transexenales, se incrementó a un ritmo que casi duplica las hectáreas cultivadas antes de las políticas antidrogas. No está por demás señalar las consecuencias de los programas de fumigación aérea con resultados preocupantes sobre la salud de las poblaciones, con herbicidas provistos por compañías transnacionales que generan millones de dólares anuales de ganancia.

Youngers y Rosin (2005) compilan estudios de caso fascinantes, de estos y otros países, en donde podemos observar las consecuen-

cias desastrosas de las políticas prohibicionistas antidrogas para la vida de las comunidades: desplazamientos forzados, incremento de la violencia, violaciones de Derechos Humanos y, de manera sobresaliente, los impactos negativos sobre la estabilidad de las democracias latinoamericanas. En general, se puede decir que la militarización ha generado una ola de nuevas violencias, quizá más letales que las anteriores, heredadas de la Guerra Fría. En cuanto a los casos asiáticos, hay evidencia de problemas parecidos a los que están sucediendo en Latinoamérica. Al respecto véanse los informes y reportes elaborados por el Instituto de Estudios Transnacionales son sede en Ámsterdam, Holanda (AA.VV., 2008)<sup>27</sup>.

Un segundo aspecto interesante sobre los efectos negativos que generan las políticas antidrogas actuales es que, como ha sido demostrado, el problema no son las políticas antidrogas en sí mismas, sino el enfoque prohibicionista bajo el cual se justifica la militarización. El enfoque prohibicionista entiende las drogas como un problema de “deseos desenfrenados” de los consumidores, cuya tesis sostiene que, mientras haya mayor control estatal habrá menor demanda, por lo que con el tiempo puede reducirse el nivel de consumo y así controlar los circuitos ilegales. Esta tesis ha probado su ineficacia, cuando no su grado de cinismo político ya que reduce el problema de los estupefacientes a un asunto de oferta/demanda. Este enfoque no contempla las drogas y otros tipos de estimulantes como un problema de salud pública, dejando al productor en situación de ilegalidad y al consumidor como responsable de su propio daño. No hace falta realizar una lista de los enormes problemas que este enfoque ha provocado. Lo más importante en cuanto a las políticas antidrogas es que gran parte de la militarización derivada de la prohibición, no toma en cuenta un enfoque alternativo u otro diseño institucional más adecuado y con menos daños sociales. Por ejemplo, la penalización del consumo de drogas no contempla tratamientos específicos contra adicciones y problemas derivados de ésta, como contagio de Sida y múltiples enfermedades que del consumo se desencadenan. Mientras que las ONG debaten en sus trabajos formas de intervención basadas en enfoques asistencialistas o de gestión privada. La ONU está incorporando de una manera nerviosa a su agenda de discusión la reducción del daño y los efectos que causan las drogas como mecanismos multiplicadores de violencias físicas, luego de una gran presión de organizaciones civiles para que los países adopten políticas de tratamiento de adicciones en forma de salud

---

27 Ver: <<http://www.tni.org/es>>.

pública, así como un reconocimiento explícito de las poblaciones productoras y sus derechos a vivir dignamente<sup>28</sup>.

Estas breves reflexiones nos llevan a afirmar que las políticas antidrogas oficiales siguen utilizando un enfoque que ya ha fracasado, como las experiencias amargas de varios países envueltos en los circuitos de producción, distribución y consumo, además de sus propios conflictos armados (Cfr. Van Dun, 2009). Por tanto, lo que hace falta es pugnar por cambiar las concepciones formuladas principalmente por EE.UU., de manera que se pueda partir de una visión de política pública más integral y menos prohibicionista. Por ejemplo, en el caso de México, hasta ahora el tratamiento de adicciones no es considerado un asunto de salud pública, lo mismo que el tabaquismo porque, en parte, grandes sectores pudientes estarían bajo escrutinio público, lo mismo que se comprometería una parte presupuestal muy onerosa del Estado que los políticos no están muy dispuestos a ceder. Mucho más remoto es el reconocimiento de que México, al igual que los países andinos, tiene *regiones narcotizadas* con grandes, amplias y conflictivas historias. Por ejemplo, hoy día se habla con mucha frecuencia sobre la legalización de las drogas pero, como bien sabemos, el tema se reduce a una visión muy corta del consumo. Tal vez, y así lo creo, la legalización sirve como una medida para reducir sólo una parte muy chiquita del amplio tema del narcotráfico, pero es igualmente significativo ampliar nuestra visión y entender cómo y en qué condiciones se produce la mercancía a legalizar ¿En qué regiones se produce droga vegetal, cómo serán tratadas oficialmente; qué tipo de reconocimiento tendrán los productores, que derechos y deberes; en qué forma el Estado establecerá convenios para abastecimiento y venta; cómo evitar la competencia ilegal, la importación de otros países? etc. En resumen, hacen falta diseños de políticas integrales a problemas globales y nacionales o regionales. Pero estas políticas integrales son inservibles o limitadas sin presupuesto del Estado, observatorios ciudadanos y organismos internacionales. Para que haya una seguridad democrática en medio de este tormentoso mundo, entendida como “la condición en la que diversos grupos, comunidades y organizaciones sociales consideran que hay un ambiente idóneo para la convivencia ciudadana sin que exista peligro del poder de intimidación y amenaza de daño grave por parte de grupo criminales ni de ataque de grupos armados, en el que prima el respeto a los derechos [...]” (PNUD, citado por Vargas Velásquez, 2010: 17), se necesita enfrentar la enorme y compleja

---

28 Ver el reporte del Instituto Transnacional de Ámsterdam (2008) en <<http://www.tni.org/es>>.



gama de intereses detrás de los cuales se esconden resistencias a debatir agendas políticas de largo plazo.

### **BIBLIOGRAFÍA**

- AA.VV. 2008 *10 años de programa Drogas y Democracia, 1998-2008* (Ámsterdam: TNI).
- Agamben, Giorgio 2007 *Estado de excepción* (Buenos Aires: Adriana Hidalgo).
- Escalante Gonzalbo, Fernando “Territorios violentos” en *Revista Nexos*. En <<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&P=print&Article=56102>> acceso 19 de febrero de 2010.
- Das, Veena y Poole, Deborah (eds.) 2004 *Anthropology in the margins of the state* (Santa Fe: School of American Research Press).
- Gledhill, John 2000 *El Poder y sus disfraces* (Barcelona: Bellaterra).
- González y González, Luis 1991 *La Querencia* (México: Hexágono).
- Maldonado Aranda, Salvador 2010 “Globalización, territorios y drogas ilícitas en los Estados-nación. Experiencias latinoamericanas sobre México” en *Revista Estudios Sociológicos* (México: El Colegio de México), N° 83, mayo-junio.
- Van Dun, Mirella 2009 *Cocaleros. Violence, Drugs and Social Mobilization in the Post-Conflict Upper Huallaga Valley, Peru* (Ámsterdam: Dutch University Press).
- Youngers, Coletta y Rosin, Elieen (eds.) 2005 *Drogas y democracia en América Latina* (Buenos Aires: WOLA/Biblos).
- Vargas Velásquez, Alejo 2010 “Introducción” en Vargas Velásquez, Alejo (coord.) *Seguridad en democracia. Un reto a la violencia en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).

Carlos Medina Gallego\*

## MAFIA Y NARCOTRÁFICO EN COLOMBIA

### Elementos para un estudio comparado

#### INTRODUCCIÓN

Desde mediados del siglo XX el fenómeno del narcotráfico se ha convertido en una problemática del orden global con grandes repercusiones en el mundo nacional y regional. Su capacidad para desarrollarse en el marco de un modelo de acumulación capitalista global de fundamento y esencia criminal, con poder para desestabilizar Estados, infiltrar y corromper las instituciones democráticas, capturar economías convencionales y generar modelos de desarrollo económicos, social y políticos de naturaleza mafiosa convocan el trabajo de la investigación social e histórica con su arsenal metodológico e interpretativo a dar razón por este fenómeno.

No le corresponde a la academia enredarse en el desarrollo de la cuestionada *guerra contra el narcotráfico*, esa es una tarea exclusiva del Estado y sus instituciones, le corresponde contribuir al entendimiento histórico, social y político de un fenómeno que afecta profundamente la vida de la sociedad en su conjunto, tratando en lo posible de pro-

\* Docente investigador de la Universidad Nacional de Colombia, miembro del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa a cargo del subgrupo "Actores Armados" que centra su trabajo de investigación en los grupos insurgentes, paramilitares y en las relaciones mafia narcotráfico.

porcionar el conocimiento que sirva a la comprensión de los orígenes, la naturaleza y las dimensiones del conflicto generado por el mismo.

Este artículo, que se enfoca en un análisis predominantemente histórico, busca escudriñar el origen y la naturaleza del fenómeno, así como la magnitud de los conflictos que origina en el camino de aportar a los estudios comparativos con otros países del continente. Parte de una conceptualización del narcotráfico como objeto de estudio, para luego incursionar en la reflexión de los aspectos que le son propios a la dinámica del fenómeno en el caso de Colombia.

## 1. SOBRE NARCOTRÁFICO, CARTEL Y MAFIA

### 1.1 UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE NARCOTRÁFICO

Al abordar el estudio del fenómeno del narcotráfico resulta de la mayor importancia precisar el concepto en cuanto que el mismo compromete distintas interpretaciones según el contexto en el que es utilizado.

Para algunos las actividades del narcotráfico se reducen al “tráfico de drogas ilegales que son transportadas clandestinamente de un lugar a otro” (Contreras, 2010), definición que se inscribe en lo estrictamente operativo. Otros, conciben el narcotráfico como una actividad de mayor complejidad que se constituye en lo esencial como una *estructura de poder* que establece relaciones de influencia en espacios de decisiones políticas, económicas y sociales generando, con otros fenómenos del crimen organizado, procesos desestabilizadores (Fernández, 2001: 15). Definición que resulta más estructural y que en gran medida explicaría procesos que están articulados a su evolución hacia conductas de naturaleza predominantemente mafiosa.

El narcotráfico puede desarrollarse a distinto nivel al interior de una sociedad pasando del interés predominantemente económico, al interés político, momento en el cual se convierte en una amenaza directa al poder del Estado y de la sociedad que se ve obligado a confrontarlo. Sin embargo, la relación más funcional para el negocio del narcotráfico no es la confrontación, ni la guerra; como toda actividad ilegal, el anonimato, la discreción y el secreto constituye la base esencial de sus potencialidades y permanencias.

En el caso de Colombia el crecimiento del fenómeno y la naturaleza transnacional del mismo ha generado una dinámica de confrontación movida por fenómenos cada vez más complejos y violentos. La lucha y la guerra contra el narcotráfico y el *crimen organizado*<sup>1</sup> cada

---

1 Al respecto puede verse la definición y clasificación que sobre el *crimen organizado* ha hecho la Oficina de Droga y Crimen de las Naciones Unidas.

vez arroja resultados más desalentadores, en la medida que el delito adquiere nuevas y más sólidas formas de confrontación que van abandonando los mecanismos de violencia para inscribirse en la captura de los medios institucionales.

La más importante arma con que cuenta el narcotráfico no lo constituye su capacidad de fuego, sino, su capacidad de corrupción e infiltración en los circuitos económicos, sociales y políticos convencionales lo que les permite asumirse en el marco de un modelo de crecimiento mafioso, en el que se entrecruzan lo legal y lo ilegal, en complejos mecanismos relacionales.

Es absolutamente claro que la comunidad internacional está vigilante de los procesos de injerencia que pueda tener, al interior de un país, el fenómeno del narcotráfico o la delincuencia organizada en los aspectos económicos y políticos, y que tomaría distancia de la configuración de un modelo de Estado y sociedad capturado por la delincuencia, cuando esto se evidencia de manera abrupta en un Estado corrupto y débil sostenido a través de la violencia criminal. Pero, ¿cómo podría tomar distancia de un Estado fuerte que confronta el crimen a la vez que establece los mecanismos de protección y mimetiza las economías ilegales en la envoltura de sus economías convencionales? Contrario a lo que se llevo a pensar, los grupos de crimen organizado cada vez se fueron persuadiendo de la necesidad de pasar de las practicas de la corrupción y el ejercicio brutal de la violencia a un modelo de captura política del Estado y la sociedad en un régimen de connivencia entre el crimen empresarial y ejecutivo, el poder político y la ley.

Hoy es necesario revisar afirmaciones a este respecto en el sentido de que esto era imposible porque una de las características de los narcotraficantes era su desinterés en los aspectos políticos y su centraba finalidad en el lucro económico. Seguramente, esta percepción ha ido cambiando en la medida que el fenómeno se ha hecho más complejo y las confrontaciones y guerras mas agudas, ahora, uno de los principales intereses de *las empresas* del narcotráfico es que exista un Estado lo suficientemente fuerte como para puede brindarles protección (Chabat, 2005: 14).

Estamos ante la presencia de un fenómeno que se transforma en sus formas operativas de manera vertiginosa, responde a los efectos de las leyes de un mercado proscrito, tiene como base a la sociedad y la economía convencionales, y cada vez compromete con mayor capacidad las estructuras del poder político. El narcotráfico como un fenómeno que ya no sólo representa la ilegalidad y la operatividad fuera de todos los marcos establecidos por la ley, sino, que en el marco de un modelo mafioso ha ido capturando el sistema político y económico y

se ha empoderado en las envolturas de las sociedades convencionales.

Desde esta particular concepción la designación de *narcotráfico* hace referencia a un conjunto de actividades ilegales a través de las cuales se implementa la producción, transporte y comercialización de drogas psicoactivas y la constitución de un modelo organización económica y social ilegal con altísimo nivel de injerencia en los aspectos económicos y políticos de las sociedades formales.

## 1.2. UNA APROXIMACIÓN A LOS CONCEPTOS DE CARTEL Y MAFIA

La complejidad que fue adquiriendo la industria del narcotráfico hizo que apareciera la denominación de “cartel” como la particular forma de articulación en redes clandestinas a través de las cuales operan los distintos *empresarios* de la droga compartiendo recursos y estrategias que posibilitan los procesos de producción (cultivos y cocinas), transporte (rutas), comercialización (mercados) y legalización de capitales (lavado de activos). Sosteniendo la independencia y autonomía de cada grupo.

El desarrollo y la complejidad que fue adquiriendo la industria del narcotráfico y su poder de acumulación capitalista criminal generaron una estrategia de inserción social y económica que adquirió las características de un modelo mafioso de nueva generación. Tal vez uno de los mayores problemas que presentan los análisis teóricos sobre el desarrollo del *modelo mafioso* a partir del narcotráfico es que quedan atrapados en los modelos clásicos de la mafia sin permitir a estos corresponderse de manera diferenciadas con contextos históricos y fenómenos, como el narcotráfico que al desarrollarse transforma su naturaleza y adquiere una esencia claramente mafiosa<sup>2</sup>.

Ya Darío Betancourt Echeverri, había señalado en sus estudios sobre la mafia en el Norte del Valle, como los procesos de acumulación criminal capitalista posibilitaban la conversión del narcotráfico en una auténtica mafia cuya particularidad consistía en haber diversificado su actividad económica en escenarios que se movían con gran facilidad en una franja de incertidumbre entre lo legal y lo ilegal.

Dado que no es el propósito de este artículo entrar en discusiones al respecto de la caracterización de la *mafia*, si se considera necesario al menos dejar abierta una discusión al respecto, que parta de la afirmación de que es preciso matizar el uso del concepto *mafia* flexibilizándolo hacia nuevos escenarios de acumulación y poder.

---

2 A este respecto pueden verse los trabajos de Garzón, Juan Carlos 2008 *Mafia & Co. La red criminal en México Brasil y Colombia* (Bogotá: Planeta); Krauthausen, Ciro 1994 “Poder y mercado. El narcotráfico colombiano y la mafia italiana” *Nueva Sociedad* (Caracas), N°130: 112-125.

Al menos, para el caso de Colombia, la mafia adquiriría unas características específicas que podría enumerarse de la siguiente manera:

1. Hace referencia a un modelo de acumulación capitalista criminal que logra moverse en una franja en la que convergen lo legal y lo ilegal en los aspectos social, económico y político.
2. Surge en el contexto de sociedades premodernas a partir de crisis estructurales en el que las economías ilegales encuentran potenciales desarrollos sobre la base del ejercicio de la violencia.
3. Se construye sobre relaciones familiares, de parentesco, compadrazgo y lealtad soportadas en referentes de subordinación jerárquica y clientelismo.
4. Establece complejas redes productivas, articuladas a diversos procesos de desarrollo económico en actividades que se mueven de lo estrictamente ilegal a lo predominantemente legal, mediante la captura y ocupación de actividades económicas de alto impacto, bajo la forma de los sistemas empresariales convencionales y una gerencia ejecutiva a prueba de sospecha.
5. Se utilizan los circuitos de circulación convencional de capital que posibilita el flujo de importantes sumas de dinero a través de grandes compañías y sociedad anónimas.
6. Se recurre a la violencia ilegal y legal como mecanismo coercitivo y de control social, económico y político.
7. Se fundan nuevas relaciones de poder en los ámbitos políticos e institucionales a través de mecanismos de mediación, infiltración y captura institucional y estatal.

Estos elementos constituyen base esencial de la caracterización del *fenómeno mafioso*, el que se reconoce por su condición ilegal, su orientación hacia la ganancia económica, su recurrente uso de la violencia física y las estrechas relaciones que entablan con el poder político y económico “oficial” (Krauthausen, 1994).

Las relaciones de parentesco constituyen la unidad básica de dominio económico, expansión social e ingerencia política, cada *familia* mafiosa ejerce el control sobre todas las actividades lícitas e ilícitas que se desarrollan en el ámbito de su influencia transnacional. En un contexto de claras delimitaciones e interconexiones, un grupo mafioso puede estar simultáneamente involucrado en el mercado financiero, la actividad industrial, el comercio, el desarrollo agroexportador, la industria de la construcción, el mercado minorista, el turismo, la

industria de la recreación y el deporte, la contratación pública, la salud y la educación, el servicio de seguridad entre otro centenar de actividades legales, a la vez que trafica con droga, armas y otros mercados ilegales.

Su poder se extiende en un territorio flexible cuyos límites están dados por la efectiva capacidad organizativa para sostener la dinámica de crecimiento de las actividades lícitas e ilícitas. Para ello, establecen asociaciones y alianzas de desarrollo estratégico con la sociedad convencional, las elites políticas y las múltiples formas de funcionamiento de la economía, el poder político y la cultura.

El carácter empresarial ha ido desplazando al anonimato el formato cultural de capos y mafiosos *traquetos* hacia una dinámica más gerencial y ejecutiva, en el que el *testaferrato de elite aprueba de sospecha* va construyendo las bases de los nuevos modelos de captura de la economía, la sociedad y la política.

El uso del recurso a la violencia física permanece en un nivel en el que el mismo juega un papel productivo y constituye base de sustento de las actividades predominantemente ilegales. Sin embargo, en el ámbito empresarial legal la coerción adquiere formas más sutiles que están cobijadas por la ley.

Los nuevos modelos de administración del poder privado de las mafias han entendido la importancia que le confiere a su estabilidad y desarrollo *empresarial* el control directo del poder público. Pero, contrario a lo que podría pensarse, cuando hablamos de *captura del Estado* (Medina Gallego, 2010), por el poder empresarial de las mafias, no estamos hablando de la existencia de un “Estado dentro del Estado”, lo que tiende a insinuar una contraposición de intereses que en realidad no existe” (Krauthausen, 1994). En la medida en que la mafia se articula a la sociedad convencional en los espacios de lo legal asume las lógicas reproductivas de la misma, anulando las negaciones que trae desde la ilegalidad.

Hoy es necesario colocar a disposición de la discusión académica la relación entre el poder de la mafia y el poder político del Estado lejos de la concepción del carácter paraestatal de la mafia, como una estructura paralela pero contrapuesta. Las dinámicas de *captura* han generado una simbiosis que impide mirarlos desde una óptica contradictoria y nos conducen a mirarlos en ámbitos de integración y complementariedad formal.

Si bien el narcotráfico posibilita la emergencia de grupo mafiosos difieren considerablemente en sus campos de actividad: mientras que la mafia actúa en varios sectores económicos a la vez, el narcotráfico se concentra en uno solo, el mercado de las drogas. Ciro Krauthausen, establece una interesante diferenciación que podría ayudar a ordenar

esta reflexión en la caracterización de diferencias entre mafia y narcotráfico si se lee en contexto no de contradicciones inexistentes sino de complementariedades funcionales. “Si analizamos cada uno de estos *quehaceres*, afirma Krauthausen, para el caso de la **mafia** podemos hablar de *una lógica de poder* y para el caso del **narcotráfico** de *una lógica de mercado*. Podría argüirse que ‘poder’ y ‘mercado’ son conceptos macro sociológicos incompatibles al remitir a perspectivas de análisis opuestas, sin embargo, todo fenómeno de mercado puede ser analizado como fenómeno de poder y todo fenómeno de poder, puede ser visto como fenómeno de mercado” (Krauthausen, 1994).

Esta diferenciación nos resulta útil en el marco de la construcción que estamos tratando de estructurar sobre la transformación de la economía del narcotráfico en un fenómeno mafioso en cuanto que nos acerca al interés de convertir una *lógica de mercado* en una *lógica de poder*. Desde luego, partimos de reconocer que tanto la mafia como el narcotráfico son fenómenos ilegales, sin embargo, la pretensión de inserción en las sociedades convencionales los obliga a moverse hacia el universo de lo legal. La imposibilidad de hacerlo totalmente, o el interés de mantener las actividades ilegales nutriendo con sus procesos de acumulación criminal de capitales las actividades legales genera ese modelo mafioso empresarial con profundas influencias en el poder político.

Señalemos entonces que al menos para el caso de Colombia, el desarrollo y evolución de la industria del narcotráfico ha ido generando un modelo mafioso de poder que de distinta manera se va insertando en la vida social, económica y política de las dos naciones con una elevadísima capacidad para influir en aspectos de desarrollo estratégico.

## 2. Sobre los orígenes y el desarrollo del narcotráfico en Colombia

En Colombia el narcotráfico es un referente de estudio obligado de las dinámicas económicas, sociales y políticas desde finales del siglo XIX a la fecha. El narcotráfico ha comprometido a todos los sectores de la economía, a todas las clases sociales y a las elites políticas y económicas del país. Como actividad económica ilegal, ha generado importantes procesos de acumulación capitalista criminal y mediante la violencia y la guerra ha impactando y transformado las estructuras de la sociedad, la economía y el Estado colombiano.

### 2.1. Explorando los orígenes del narcotráfico

Los orígenes del narcotráfico habría que buscarlos en las postrimerías del siglo XIX, en el contexto del desarrollo y modernización de los dos países e inmerso en los conflictos económicos, políticos y



sociales con los que abordan el siglo XX, en el marco de un contexto internacional en el que Estados Unidos se erige como potencia e inicia su proceso de dominación económica y política en el continente.

En el siglo XIX y principios del XX, las drogas como la marihuana, los opiáceos y la cocaína se utilizaban en Colombia por razones médicas. Derivados del opio como la morfina y la heroína, así como medicamentos derivados de la cocaína, los vinos de coca y los cigarrillos de marihuana fueron utilizados durante este periodo con fines medicinales prescritos por los médicos, y se obtenían fácilmente en las farmacias y mercados populares. Para entonces, las autoridades se preocuparon esencialmente por controlar la calidad de estos productos en el propósito de proteger a los consumidores. Los adictos no eran considerados personas enfermas ni delincuentes.

No obstante este origen cultural y sanitario de la circulación de narcóticos, el narcotráfico, como actividad ilegal, evoluciona unido a los procesos de desarrollo de las economías agrarias y extractivas y a la construcción de obras de infraestructura, potenciándose en los momentos en que se producen crisis estructurales a lo largo de la primera mitad del siglo XX y en el marco de las restricciones que comienzan a aparecer.

En Colombia los orígenes de la industria del narcotráfico pueden localizarse de manera significativa desde el comienzo de la segunda mitad del siglo XX como consecuencia de, al menos, cinco factores: *las crisis de producción agrícola, la crisis de producción textil*, el desarrollo de la actividad del *contrabando*, la *violencia política* y, la lógica *demanda-prohibición-adicción-consumo*. Finalizada la Segunda Guerra Mundial, la crisis textil, originada por la escasez de algodón y otras fibras, genera la introducción del cáñamo y, aunque esta producción en nada contribuye al desarrollo de la industria textil, si genera la producción de las más *óptimas variedades de marihuana*, que abastecerán en las décadas siguientes los mercados norteamericanos.

No obstante lo anterior, el requisito fundamental para que surja el **narcotráfico** como una economía boyante es la declaración de la ilegalidad del consumo de narcóticos. En la primera década del siglo XX, el gobierno de EE.UU. era muy activo en el escenario internacional, tratando de convencer a otros países de aceptar el control de opio y la coca creando leyes especiales para castigar a los infractores. La Conferencia de Shangai en 1909 para el control de opio fue el comienzo de la diplomacia de EE.UU. en materia de drogas que además presta especial atención a la producción de las sustancias Psicoactivas en el área Andina, Chile, Argentina, Bolivia y Perú.

La Convención internacional del opio de Shangai (1909) y la Conferencia de la Haya (1912), constituyen el punto de partida de la lucha

contra las drogas la que se retomara en la primera posguerra fijándose como uno de sus objetivos la penalización (1921). En Colombia la lucha contra el narcotráfico se inicia con expedición de la Ley 11 de 1920 que se pone en concordancia con los acuerdos de Shangai, Haya y Ginebra. El gobierno del presidente Alfonso López Pumarejo (1934-1938) introduce en el Código Penal la sanción a conductas relacionadas con el tráfico y comercio de narcóticos.

## 2.2 LA ERA DE LAS BONANZAS EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX

### 2.2.1. Expansión del fenómeno del narcotráfico (1960-1970)

La segunda posguerra trajo tras de sí no sólo la idea de progreso y desarrollo, sino, adicionalmente, todas las prácticas culturales que convocan el culto a la riqueza y el consumismo desbordado. Cargados de adicciones los soldados regresaron a sus países a buscar la manera de enfrentar las necesidades de consumo en los mercados ilegales de la droga cada vez más controlados y por lo tanto mejor negocio. Esta situación unida a los procesos políticos que se desarrollan en el continente y, en particular, a la Revolución Cubana que acabo con las prácticas de narcotráfico en la Isla, creo la necesidad de reconfigurar la geografía del tráfico de narcóticos, sus rutas y mercados, dando inicio a un ciclo en el que participaran nuevos traficantes latinoamericanos en donde con el tiempo sobresaldrán colombianos y mexicanos.

El negocio comienza a adquirir una dinámica específica de demanda que hace que se entrecrucen varios procesos económicos ilegales y culturales en la década del sesenta. La irrupción del movimiento juvenil contestatario y la cultura *hippie* contra la guerra y por la paz, unido al desarrollo de la industria del contrabando de licores, cigarrillos y elementos de consumo, el tráfico de armas y municiones y la creciente demanda de narcóticos va generando robustas economías ilegales que se fortalecerán con los nutrientes de la prohibiciones y la lucha contra las drogas desde los fundamentos de la Doctrina de la Seguridad Nacional que conduce a atacar la problemática en los países productores, unidos con la lucha contra el comunismo en el marco del desarrollo de la Guerra Fría .

Para el caso colombiano, el paso del tráfico de bienes al tráfico de drogas se desarrolla y fortalece durante el periodo de 1960-1970. El proteccionismo fue terreno fértil para el desarrollo del contrabando y las rutas de este las primeras utilizadas en el tráfico de psicotrópicos, de marihuana y cocaína. La marihuana, inicialmente, contribuirá a resolver las crisis que se están produciendo en el sector cafetero y algodonero en el país.

El contrabando crea las condiciones para el desarrollo de la industria del narcotráfico. Los dos puntos de desarrollo de la actividad del contrabando que serán fundamentales en el impulso del narcotráfico son Urabá y la Guajira. El grupo antioqueño, que dará origen al cartel de Medellín, opera desde entonces en la costa atlántica y el Cauca. El primer ciclo estará unido, fundamentalmente, a la producción y comercialización de marihuana.

Los antecedentes de la lucha de los marimberos y cocaleros contra las prohibiciones de los cultivos se remontan a la década de los cuarenta del siglo XX, muchos años antes de que el narcotráfico se convirtiera en una actividad de grandes proporciones e impactos sobre la vida nacional colombiana

### **2.2.2. Salto del contrabando al narcotráfico: El ciclo de la marihuana**

El ciclo de la marihuana comprende el inicio del fenómeno del narcotráfico en Colombia. Es el periodo en el que se sientan las bases de la mafia nacional y las redes de producción y comercialización de droga en el país.

El estudio histórico del ciclo marimbero será fundamental en la comprensión de los problemas sociales del país, y en particular los afrontados por los campesinos y los sectores populares; su vinculación a los procesos ilegales generados por el negocio de la marihuana, obedecen al abandono estatal y la corrupción institucional en las regiones donde se consolidó.

Los registros obtenidos demuestran que el cultivo de la marihuana en Colombia, ya se sembraba desde el año de 1920 (ANIF, 1979: 116), en la sierra nevada de Santa Marta, para abastecer una pequeña demanda en los sectores jornaleros y de los trabajadores portuarios y en algunos sectores urbanos vinculados a la prostitución y la marginalidad en las pequeñas ciudades de entonces.

Los orígenes de la producción de marihuana, están unidos en la región atlántica, al fenómeno del contrabando. La inexistente presencia del Estado en estas regiones será un elemento primordial en el desarrollo del contrabando y el ciclo de la marihuana, lo que unido a las precarias condiciones de existencia y trabajo de la población hará que esta se incline al desarrollo de estas actividades ilícitas.

Durante la década del sesenta EE.UU., con el propósito de detener el avance del comunismo y en particular de la Revolución Cubana, creó y desarrolló la Alianza para el Progreso. Con ella llegaron los Cuerpos de Paz quienes entraron rápidamente en contacto con la marihuana y la coca en las prácticas culturales del *mambeo* adquiriendo las adicciones que luego se llevarían a su país.

El proceso químico de la cocaína es un fenómeno unido a la presencia de los Cuerpos de Paz, que canaliza rápidamente el grupo an-

tioqueño. Sin embargo, será en un primer momento la marihuana el centro de atracción de la actividad del narcotráfico en la década del sesenta y gran parte de los setenta.

Los Cuerpos de Paz se encargan de “publicitar” el uso de la marihuana colombiana, llevando muestras de la calidad de la misma a los Estados Unidos. Se producirá, a partir de entonces, la *bonanza marimbera*<sup>3</sup> con las especies *Punto Rojo* y *Santa Martha Golden*. Se establecerán las rutas del contrabando hacia Panamá, Centroamérica y el Caribe como los corredores geográficos para el tráfico de marihuana<sup>4</sup>.

La Alianza para el Progreso impulsa en América Latina el desarrollo de Reformas Agrarias como estrategia de lucha contra el comunismo. En Colombia se desarrolla un modelo de Reforma Agraria a través de la Ley 135 de 1961, que busca detener los levantamientos campesinos en la lucha por la tierra. A través de la Reforma se crean el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) y la Asociación de Usuarios Campesinos (ANUC) que buscaran materializar la política pública en materia de reforma agraria. En el desarrollo de estos procesos, la Reforma se va derrumbando y el movimiento campesino se hace cada vez más beligerante.

Durante la administración del presidente Alfonso López Michelsen (1974-1978), se desarrolla el Pacto de Chicoral, cuyo trasfondo fue en lo esencial reprimir el movimiento campesino. La lucha contra la Reforma Agraria lleva a la ANUC a movimientos de invasión de tierras y a convertirse en una organización con protagonismo en la lucha social colombiana, pese a sus divisiones internas.

---

3 Resulta importante señalar el contexto internacional en el que se desarrolla la *bonanza marimbera en Colombia*; esta se produce porque en otros países se llevó a cabo una ofensiva en contra de los cultivos de marihuana con el herbicida *paraquat*. Son los casos de México con la operación “Cóndor” en 1974, y Jamaica con la operación “Bucanero” en 1976, sucesos que estimularon la producción de la hierba en Colombia. Ver: González Plazas, Santiago 2008 *Pasado y presente del contrabando en la Guajira. Aproximaciones al fenómeno de ilegalidad en la región* (Bogotá: Universidad del Rosario).

4 Los traficantes encuentran apoyo de los contrabandistas establecidos en la región, y se inicia una especie de alianza. Los contrabandistas conocen rutas, han elaborado caletas para almacenamiento de mercancía y, además, han constituido puertos y aeropuertos clandestinos en varios puntos importantes del territorio; cabe añadir que poseen los elementos para subsanar problemas de seguridad, con hombres fuertemente armados protegiendo las caletas. En un estudio realizado (ANIF, 1979: 7) se señala que la mayoría de la población en la sierra nevada estaba armada. Los mafiosos norteamericanos aprovecharán, también, el estado precario en el que se encuentran los campesinos para utilizarlos en beneficio de la producción de marihuana. El primer paso consistió en ofrecer dinero a las autoridades y garantizar su movilidad, en este aspecto se conocería la denominada “ley del silencio”, donde nadie ha visto nada ni escuchado nada.

El fracaso de esa lucha no les deja, a los campesinos pobres y medios, sino dos caminos: la siembra de marihuana y coca o la lucha armada. El camino de la marihuana copará, a través de la bonaza, gran parte de las décadas del sesenta y setenta. La bonaza marimbera fue manejada por la mafia norteamericana<sup>5</sup> que relegó a Colombia a un *plano operativo* y que llevará a los narcotraficantes colombianos a pensar en la manera del control del mercado interno norteamericano, en franca confrontación con las mafias locales.

Durante la bonanza el 80% de los agricultores de la costa atlántica cultivaban marihuana, sus ingresos aumentaron hasta seis veces, lo que significó cambios sociales y económicos en la región, aunque algunos campesinos utilizaron la siembra de marihuana para adquirir financiación e invertirlos en otro tipo de cultivo, otro grupo de campesinos utilizaban las dos formas: sembraban marihuana y, maíz y fríjol, para darle cobertura a los cultivos de hierba.

En el año 1978 la marihuana representaba casi el 39% de las exportaciones nacionales (ANIF; 1979: 207), las ganancias eran exuberantes. En el mismo año, la marihuana equivalía al 7,5% del Producto Interno Bruto (PIB) del país, el 3,2% del Producto Interno Agrícola y el 29% del sector comercio (Ibíd.: 215). Durante la administración de López Michelsen funcionó la llamada “ventanilla siniestra” del Banco de la Republica, donde se legalizaron fortunas construidas de forma ilegal. Por otro lado, los dineros eran lavados a partir de la *subfacturación de importaciones* (Betancourt y García, 1994: 49).

La economía de la marihuana también logró estimular y aumentar la corrupción institucional, consiguiendo que el dinero dejara *ciega* tanto a la policía como a la justicia. Un dato suministrado por el trabajo de la ANIF señala, que en términos de sobornos, más de 4 mil millones de pesos fueron aportados a policías, militares y jueces, durante este periodo.

### 2.2.3. Fin de la bonanza en Colombia

Debido a que el tráfico de marihuana se había convertido en un problema para el establecimiento por su capacidad para generar corrup-

---

5 Los norteamericanos aportaban los aviones y barcos para transportar la marihuana, en pleno auge de la bonanza se utilizaron alrededor de 500 aeronaves que aterrizaban en diferentes aeropuertos clandestinos de los departamentos de Guajira, Magdalena, Cesar y Bolívar; contrataban pilotos que habían estado en la guerra del Vietnam, quienes maniobraban de forma espectacular sus aeronaves para no ser ubicados por los radares norteamericanos, utilizaban una ruta específica comprendida por la Florida como punto de partida, pasando por Islas Caimán, Puerto Rico, Martinica, San Blas, Panamá y La Guajira. Ver: Betancourt Echeverry, Darío y García, Martha 1994 *Contrabandistas marimberos y mafiosos: Historia social de la mafia colombiana (1965-1992)* (Bogotá: Tercer Mundo Editores), pp. 47-54.

ción y descomposición del tejido social e institucional, se inició una campaña en contra de la producción y comercialización de la hierba que comenzó con unas cuantas medidas legislativas, sin llegar a avances significativos. Se bloquearon vías y canales por las cuales era transportada la marihuana hacia su destino. Este tipo de medidas y la legalización de la producción en Estados Unidos para el consumo personal, que expandió los cultivos en California a principios de la década de los ochenta, llevaron a su final el ciclo marimbero. Los trabajadores involucrados en toda la cadena de producción se vieron obligados a buscar nuevas alternativas y opciones, y poco a poco fueron “empujados” a trabajar al servicio del tráfico de cocaína que venía en crecimiento conducido por nuevos actores.

### **2.3. EL CICLO DE LA COCA: LOS CAPOS Y LOS CARTELES (1978-1998)**

#### **2.3.1. En los orígenes del tráfico de coca**

La década del setenta señala la finalización del ciclo de la marimba<sup>6</sup> e inicio del ciclo de la coca. Los narcotraficantes antioqueños construyen relaciones en Estados Unidos, y van creando el núcleo antioqueño que dará origen al cartel de Medellín. Este cartel en dos décadas se apodera del negocio del narcotráfico a nivel mundial, mediante el control de toda la cadena productiva de la cocaína.

La nueva hegemonía se impulsa mediante las migraciones de colombianos a los Estados Unidos que facilitarían la conquista del mercado de consumidores. Los narcotraficantes colombianos se percatan que el gran negocio lo tienen las mafias norteamericanas que tienen cautivo el mercado de consumidores nacionales. Deciden, entonces, una estrategia de mercadeo que coloca al interior de los Estados Unidos una disputa por las redes de distribución. El grupo antioqueño va tomando el negocio desplazando a los cubanos<sup>7</sup> y a los chilenos<sup>8</sup>.

El fin de la bonanza marimbera estuvo acompañado de la producción de cocaína en Colombia y el aumento del consumo en los Estados Unidos; la expansión del núcleo antioqueño y la formación

---

6 El fin de la bonanza marimbera se produce, entre otras razones, por la proliferación de cultivos en otros países, entre ellos Jamaica, EE.UU. y México, que comienzan a recuperar su producción a inicios de la década de los ochenta. A finales de noviembre de 1984, las autoridades mexicanas descubrieron una plantación de marihuana enorme, llamada “El Búfalo”, de unos 12 km<sup>2</sup>, en el estado de Chihuahua. Doce mil personas, o más, de diferentes estados de México e incluso de Guatemala, trabajaban allí. Se sospechó que Rafael Caro Quintero, un traficante de drogas de Badiraguato, era el propietario.

7 Debilitados por la actitud de la Revolución Cubana frente al tráfico de narcóticos.

8 “Víctimas” de la ofensiva de Augusto Pinochet en su guerra contra el narcotráfico.

del núcleo del Valle. En el desarrollo de la lucha por los centros de producción, las rutas, las relaciones y los mercados surgirían las rivalidades entre el núcleo del Valle y núcleo antioqueño, dando origen a los carteles de Cali y Medellín. La bonanza coquera en el Amazonas, en 1975, fue aprovechada para la consolidación del grupo del Valle, que se valió de la cooperación con redes de otros países, en particular de Centroamérica, para poder ingresar cocaína a los Estados Unidos.

Un conjunto de circunstancias económicas, sociales y políticas van a confluír, desde finales de la década de los setenta, que permiten el impulso y desarrollo de la industria del narcotráfico en Colombia en la fase del ciclo de la cocaína: El aumento de *la lucha contra la insurgencia* que duplico los esfuerzos del Estado al tener que enfrentar los dos fenómenos simultáneamente; el incremento vertiginosos del *consumo y la demanda* de droga en Estados Unidos y Europa y, una equivocada política antidrogas, que privilegio *la lucha contra la producción* y fue *tolerante con el consumo*.

A lo anterior hay que sumarle aspectos de orden estructural que motivaron a importantes sectores de la población a incursionar en el negocio del narcotráfico: el precario crecimiento económico de la década del setenta y la pauperización de las clases medias y pobres que encontró en el narcotráfico la única salida para compensar la pérdida de ingresos; la posibilidad de consolidar focos del narcotráfico en las ciudades con la complicidad de importantes sectores sociales e institucionales; la existencia de servidores públicos y autoridades involucradas y cómplices en la expansión del fenómeno; el surgimiento de una delincuencia común de clases medias y bajas, que se convierte en una *clase emergente* a través del narcotráfico; el rápido y abrumador enriquecimiento que conduce a un importante grupo de narcotraficantes a establecer relaciones con elites económicas y políticas y, a resquebrajar la institucionalidad mediante la introducción de capitales provenientes de la economía ilegal del narcotráfico, a través de lo que se conoció como *la ventanilla siniestra* del Banco de la Republica y mediante la Amnistía tributaria, que posibilito el ingreso de capital legal a la economía regular.

El incremento significativo del consumo de cocaína en el mundo durante la década del ochenta dispara el negocio del narcotráfico. Los carteles de la droga comienzan a consolidarse como tal en la construcción de complejas redes que controlan toda la cadena productiva de la coca. Con precios bajos y buena calidad los narcotraficantes colombianos conducen de manera monopólica el tráfico mundial de cocaína durante la década del ochenta. No obstante, lo más relevante de este proceso de crecimiento y consolidación de los carteles es

que desde mediados de esa década, moviéndose en las lógicas de un modelo criminal de acumulación capitalista, se comienza a dar origen a un proceso de desarrollo *mafioso* que compromete la economía, la sociedad y el Estado.

Los carteles se consolidan como organizaciones mafiosas, introduciendo capitales al conjunto de la economía nacional en actividades de propiedad raíz, ganadería, comercio, turismo, hotelería, transporte, salud, vivienda, educación entre otras actividades de la economía convencional; haciéndose partícipes de la guerra contrainsurgente y la expansión de la violencia paramilitar; mediante la administración de la violencia privada; controlando parte de la fuerza pública y la justicia y, comprometiendo a la clase política local y regional mediante el soborno, la corrupción y el clientelismo.

### 3. LOS CARTELES COLOMBIANOS

Pese a que en Colombia se habla de cinco focos de la mafia<sup>9</sup>, estos se concretan en el surgimiento y desarrollo de los carteles de Medellín, Cali y Norte del Valle, y un gran número de pequeños grupos desagregados de estos a partir de las disputas internas y la muerte o captura de los grandes capos.

#### 3.1 EL CARTEL DE MEDELLÍN

El origen del cartel de Medellín se encuentra en la unión de la delincuencia común y la delincuencia organizada en actividades tales como el contrabando, el tráfico de esmeraldas y la producción y el tráfico de marihuana en la década de los años cincuenta y sesenta. Como cartel propiamente dicho se conforma a mediados de la década del setenta cuando grupos de pequeños traficantes de drogas que traían base de coca de Perú y la procesaban en la ciudad de Medellín se empiezan a asociar para crear una *empresa* ilegal que tenga la capacidad para controlar toda la *cadena productiva* de la *economía del narcotráfico* tomando en consideración la siembra de hoja de coca, la producción de pasta y su cristalización, el transporte y sobre todo el control del mercado en los centros de consumo.

El cartel de Medellín se organizó según una escala de importancia en las que hicieron parte: Pablo Escobar Gaviria (El Patrón) de Rionegro, Antioquia; Gonzalo Rodríguez Gacha (El Mexicano) de Pacho-Cundinamarca; los hermanos Fabio, Jorge Luís y Juan David Ochoa de Medellín, Antioquia y, Carlos Lehder de Armenia, Quin-

---

<sup>9</sup> Ver, al respecto, el trabajo de Betancourt Echeverri, Darío 1993 "Tendencias de las mafias colombianas de la cocaína y la amapola" en *Nueva Sociedad* (Bogotá) N° 128: 38-47.



dío. A estos se sumaron otros personajes que se desempeñaban en distintas actividades relacionadas con el manejo de las finanzas y relaciones del cartel. Así, Gustavo Gaviria y Roberto Escobar, primo y hermano respectivamente de Pablo Escobar hicieron durante años en manejo contable. A ellos se sumaron una gran cantidad de jóvenes, reclutados para diferentes fines, que llegaron a ser reconocidos por alias como: Popeye, HH, El Angelito, El Chopo, El Osito, El Tato, Taysón, El Palomo, Enchufle, Leo, Pinina, Quesito, Limón, León, Templor, Conavi, Turquía, El Japonés, La Cuca, Tavo, El Duro, Jhoncito, Abraham, entre otros. Estos personajes hicieron parte de los cuerpos de seguridad del cartel y de los ejércitos de sicarios mediante los cuales establecieron las relaciones de fuerza para el control y dominio del tráfico de narcóticos. En un momento, a finales de los ochenta, se dice que el cartel llegó a contar con más de 2 mil hombres sólo en su aparato militar.

Inicialmente los centros de producción se ubicaron en el sur del país en los llanos orientales y en particular en los departamentos de Meta y Caquetá. Allí funcionó uno de los principales centros de producción, conocido como *Tranquilandia*. Con el desarrollo de la guerra contra las drogas los cultivos se expandieron a la región del Magdalena Medio y luego por todo el país. El cultivo se hizo itinerante.

La industria se desarrolló mediante flotillas de pequeñas avionetas que llevaban la coca a Bermudas, Bahamas y la Florida. Se utilizaron pistas ubicadas en las zonas de producción y se especializaron en vuelos de largas distancias a poca altura.

De 1978 a 1988 el cartel de Medellín tuvo su máximo expansión en los aspectos económicos, político y militar: Las fortunas de los principales jefes crecieron de manera desproporcionada por la rentabilidad del negocio del narcotráfico. Entre el 70 y el 80% del negocio de la coca lo controlaban los carteles de Colombia. Se considera que para mediados de la década del ochenta el 10% del PIB provenía de recursos del narcotráfico. En 1987 se calculaba la fortuna de Pablo Escobar el 8 mil millones de dólares.

Escobar Gaviria y Rodríguez Gacha se hicieron populares en sectores sociales pobres gracias a los programas de vivienda, empleo y recreación que desarrollaron, entre ellos, *Medellín sin tugurios*.

Pablo Escobar se lanzó a la política buscando formar parte del Nuevo Liberalismo, movimiento que no lo aceptó en sus listas. Escobar alcanzó un escaño como suplente de Jairo Ortega un político antioqueño, en la Cámara de Representantes. La lucha política lo coloca en la picota pública en relación con la procedencia de sus capitales, y pronto es expulsado del parlamento colombiano.

La economía del cartel de Medellín infiltró gran parte de las actividades económicas convencionales comprometiendo la banca<sup>10</sup>, la industria textil, de la confección, alimentos y bebidas, el transporte, el turismo y el comercio entre otras. Desarrolló una agresiva campaña de concentración de la tierra, de transformación de la producción agrícola y agroindustrial y de transformación del hato ganadero nacional. Fortaleció el *testaferrato* y propicio a gran escala la corrupción en todas las instituciones del Estado, incluyendo los partidos políticos, la Justicia, las Fuerzas Armadas y de seguridad del Estado. La expansión del cartel de Medellín acompañó la financiación de grupos paramilitares, la lucha contrainsurgente y el desarrollo de la violencia *sicaria* y el terrorismo fenómenos todos que puso a su servicio.

### 3.1.1. El cartel de Medellín, la guerra contra las drogas y el narcoterrorismo

Desde la primera mitad de la década de los ochenta se agudiza la guerra contra la droga y se dispara el narcoterrorismo, en un proceso que se prolongara hasta finales de 1989. Durante este periodo se ubica y se destruye *Tranquilandia*, se produce el asesinato del ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla (1984) y con su muerte se declara la guerra abierta al narcotráfico. Los Estados Unidos presionan al presidente Belisario Betancur para que haga efectivo el *tratado de extradición*, lo que genera una fase de violencia contra el Estado a través del narcoterrorismo.

Surge el grupo de *los extraditables* que declaran al Estado la guerra con la consigna de *es mejor una tumba en Colombia que una cárcel en los Estados Unidos*. Bombas y petardos estallaron por todo el país, se realizaron asesinatos de jueces, fiscales, testigos, periodistas y personalidades democráticas.

Se unen, en una sola guerra, la lucha del *narcoparamilitarismo* y el narcoterrorismo contra el Estado y la insurgencia, produciéndose una cadena de asesinatos: Carlos Mauro Hoyos. Procurador, Jaime Pardo Leal. Líder político de la UP, Bernardo Jaramillo. Candidato presidencial de la UP, Luís Carlos Galán. Candidato presidencial del Liberalismo, Carlos Pizarro Leongómez. Líder del desmovilizado M-19, Guillermo Cano. Director del diario *El Espectador*, Valdemar Franklin Quintero. Comandante de Policía de Antioquia, entre otras destacadas personalidades de la Justicia, la política, la prensa y la academia. Sumado a estos crímenes y magnicidios, se produce una cadena de atentados terroristas entre los que se destacan: la bomba al edificio del

---

10 Introdujo, a través de lo que se conoció como “la ventanilla siniestra” del Banco de la Republica, varios centenares de millones de dólares, que le permitieron al país sortear la crisis de los años ochenta producida por el endeudamiento.

DAS durante la dirección del Miguel Alfredo Maza Márquez, la bomba en el avión de Avianca (1989), la bomba al diario *El Espectador* y a otros diarios del país, así como atentados indiscriminados contra centros comerciales. En estos años se contrataron mercenarios extranjeros para entrenar las fuerzas armadas del cartel. El más recordado de ellos, el israelí Yair Klein, entrenó los grupos de autodefensas de Fidel y Carlos Castaño en el Magdalena Medio.

La presión contra el Estado tomó en consideración secuestros y amenazas, entre muchos otros se destacan los secuestros de Francisco Santos<sup>11</sup>, Diana Turbay<sup>12</sup> (que murió en el operativo de rescate) y Maruja Pachón<sup>13</sup>.

A partir del asesinato del ex ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla se incrementa la guerra contra el narcotráfico y el narcoterrorismo, produciéndose capturas, extradiciones y la muerte algunos de los más importantes miembros del cartel. En 1987 es capturado Carlos Lehder, que es extraditado en 1989 a los EE.UU. Dandeny Muñoz Mosquera, La Kika, es capturado en Queens, y se le atribuye el atentado al avión de Avianca; posteriormente, es condenado en los EE.UU. a cadena perpetua. El 15 de diciembre de 1989, Gonzalo Rodríguez Gacha fue localizado en Tolu, municipio de Coveñas, Sucre; en el operativo mueren El Mexicano, su hijo Freddy Rodríguez Celades y a Gilberto Rendón Hurtado.

Pese a los operativos de la guerra contra el narcotráfico, el cartel va encontrando el camino de presiones al *establecimiento* para que no proceda constitucionalmente la extradición. A través de la violencia y el terrorismo, logra doblegar la voluntad política del Estado y consigue desplazar, temporalmente, la extradición a un segundo plano. En 1991, la Asamblea Nacional Constituyente, desarrollada durante el gobierno de Cesar Gaviria Trujillo, heredero del proyecto político de Luís Carlos Galán, asesinado por una alianza entre narcotraficantes y políticos, aprobó una nueva Constitución donde se eliminó la figura de la extradición.

A partir de la Constitución de 1991, se legisla en la lucha contra las drogas mediante una política dirigida a conseguir el sometimiento

---

11 Francisco Santos, hijo de uno de los mayores accionistas de una de las casas editoriales más importantes del país, *El Tiempo*, posteriormente ocuparía el cargo de vicepresidente de la República durante la administración del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010).

12 Hija del ex presidente Julio Cesar Turbay Ayala (1978-1982) y de Nidia Quintero de Balcázar, directora de la Fundación Solidaridad por Colombia.

13 Periodista y ex directora de Focine (Entidad estatal de fomento cinematográfico), y esposa del reconocido dirigente político Alberto Villamizar.

a la justicia de los principales jefes de los carteles a través de la entrega voluntaria y mediante la oferta de la rebaja de Penas. Los hermanos Ochoa Vásquez se acogieron a la nueva ley y fueron recluidos en la cárcel de Itagüí; Pablo Escobar, su hermano El Osito y un grupo de subalternos se entregaron y fueron llevados a una cárcel especialmente construida para ellos: la cárcel de la Catedral.

Este sometimiento parcial a la justicia y su reducción a cárceles especiales con altas prerrogativas en materias de movilidad, comodidad y visitas, estuvo cargado de irregularidades; se afirma que los retenidos entraban y salían cuando querían de la cárcel, manejaban sus negocios e influían en la vida del país desde su sitio de reclusión. No obstante, la muerte en el interior de la cárcel de miembros del cartel por ajuste de cuentas<sup>14</sup> generó una reacción institucional. Cuando el gobierno se enteró, intentó retenerlos en otras cárceles, pero todos los miembros del cartel, informados por sus *redes de colaboradores oficiales*, se fugaron. Iniciándose, desde entonces, una nueva guerra. Durante los siguientes 16 meses el *bloque de búsqueda*, un cuerpo especializado de la policía para enfrentar el cartel de Medellín, fue capturando o dando muerte a los miembros del cartel. En ese proceso cayeron: Popeye, El Chopo, HH, El Osito, El Angelito, El Mugre, Tyson y El Palomo, entre otros.

Los carteles rivales como el de Cali, y los antiguos socios enemistados como Don Berna o los hermanos Castaño Gil, empezaron a realizar actividades terroristas contra el cartel bajo el nombre de los PEPES (Perseguidos por Pablo Escobar) y, en alianza con las autoridades, asesinaron a familiares, abogados y escoltas del cartel de Medellín.

El 2 de diciembre de 1993 el *bloque de búsqueda* da con el paradero de Pablo Escobar en el barrio Los Olivos de Medellín donde, tras un corto enfrentamiento, muere junto a su escolta El Limón. Con la muerte de Pablo Escobar Gaviria, el más importante capo de la historia colombiana del siglo XX, el cartel comienza a disolverse en una aguda disputa de los subalternos por tomar el control.

### 3.2. EL CARTEL DE CALI

El inicio del cartel de Cali está fuertemente relacionado con las actividades delictivas de secuestro, y en particular con un grupo conocido como Los Chemas, dirigido por Luís Fernando Tamayo Gracia, que secuestra a los ciudadanos suizos Herman Buff (diplomático) y Wer-

---

14 Los hermanos Moncada Galeano, miembros del cartel, fueron llevados a la prisión por los lugartenientes de Pablo Escobar, torturados y asesinados dentro del penal.

mer José Straessle (estudiante). La plata que recogen del secuestro la invierten en la formación de un pequeño grupo que asume como actividad el narcotráfico, comenzando por el tráfico de marihuana, aunque luego migran hacia el tráfico de cocaína.

No obstante, el cartel como tal es fundado por los hermanos Gilberto y Miguel Rodríguez Orejuela y por José Santacruz Londoño. Este cartel está constituido en lo esencial por un estrato social medio articulado a las actividades económicas convencionales y con una importante experiencia empresarial. En la década de los setentas el cartel envía a Helmer “Pacho” Herrera a la ciudad de Nueva York a que establezca las relaciones que le permitan al cartel consolidarse y desarrollarse.

El cartel de Cali se organiza a través de células activas independientes que operan mediante un sistema de coordinación en las distintas tareas de la industria del narcotráfico: producción, transporte y comercialización. No obstante, la división en células el cartel tiene una estructura jerárquica en la que las células pequeñas se subordinan a las mayores, pero sostienen su independencia interna. En esta lógica, el cartel desconcentra las funciones de la cadena productiva especializando grupos en lo relacionado con el narcotráfico, lo militar, lo político, lo financiero y lo legal. Este es un cartel donde los capos buscan mantener un bajo perfil.

Entre los principales líderes del cartel de Cali se destacaron los siguientes: Gilberto Rodríguez Orejuela conocido como El Ajedrecista y su hermano Miguel Rodríguez Orejuela, apodado El Señor. Extraditados ambos en el 2004; José Santacruz Londoño, que fue uno de los miembros más temido del cartel por ser el jefe de la facción más violenta, dado de baja en 1996; Elmer “Pacho” Herrera, uno de los fundadores del cartel, se entrega a las autoridades el 2 de septiembre de 1996 y dos años después es asesinado en la cárcel de Palmira; Víctor Patiño Fomeque, alias El Químico, fue el principal transportista de droga que tuvo el cartel. Con el tiempo se hace parte del cartel del Norte de Valle, se entrega en 1995, sale libre siete años después en el 2002, pero nuevamente es capturado y extraditado. Actualmente negocia con la Justicia norteamericana; Phanor Arizabaleta Arzayus, este miembro del cartel se entregó en 1995 fue condenado a 28 años de cárcel por secuestro, pero se suspendió su condena por problemas cardíacos. Henry Loaiza Ceballos, alias el Alacrán, se entregó en 1995, fue condenado a 30 años de prisión por su responsabilidad en el homicidio de Daniel Arcila Cardona, principal testigo de la masacre de Trujillo, Valle<sup>15</sup> y un amigo de él.

---

15 Con el nombre de la Masacre de Trujillo, Valle se conoce el periodo de violencia ocurrido en ese municipio entre 1988 y 1993, en la cual más de 340 personas perdieron

El cartel de Cali innovó en la producción y el tráfico de cocaína, desarrollaron una compleja red de relaciones entre Colombia, Perú y Bolivia; trazaron rutas a través de Panamá y Centro América por el pacífico; incursionaron en la producción de heroína; llegaron a controlar el 90% del mercado mundial en épocas en que otros cartel estuvieron en crisis. Abrieron el mercado en Europa.

El cartel de Cali desarrolló en torno al lavado de dólares una sólida y variada actividad financiera, industrial y de servicios. Generaron empresas nacionales e internacionales exitosas, que llegaron a generar, por fuera de la actividad del narcotráfico, billones de dólares. Entre otros ejemplos de su actividad están el Banco de los Trabajadores, el Grupo Radial Colombiano, Drogas la Rebaja, Equipos de Fútbol, agroindustria y ganadería, comercio y transporte. El estatus social de los hermanos Rodríguez Orejuela les facilitó las relaciones con funcionarios públicos de alto nivel y con sectores empresariales del Valle de Cauca, y en general del país. El cartel se preocupó por sostener un alto poder de mimetización, por eso prefirió, a los mecanismos violentos, los propios de la cultura política y pública: la corrupción y el soborno; prefirieron no matar jueces ni policías, si no comprarlos, financiaron campañas políticas locales y nacionales, permearon las finanzas de la campaña de Ernesto Samper Pizano que dio origen al proceso 8.000<sup>16</sup>, guardaron siempre prudencia y mantuvieron silencio frente a los procesos que generaron en la política, evitando comprometer a los implicados en procesos legales.

Los capos del cartel de Cali no se embarcaron en una ofensiva terrorista contra el Estado. Siempre utilizaron, antes que la violencia, el soborno o la amenaza de violencia. El encargado de manejar las *dosis de violencia* utilizadas por el cartel para regular las relaciones que requirieran de fuerza fue Henry Loaiza, El Alacrán, que organizó sus propias *Escuelas de Sicarios*<sup>17</sup>. Con sus propios cuerpos armados

---

la vida en una cadena de asesinatos y masacres considerados de Lesa Humanidad. La Comisión de la Memoria Histórica presentó, a la sociedad colombiana, un amplio informe sobre la investigación adelantada por estos casos de victimización, considerados entre los más brutales ocurridos en la reciente historia de Colombia.

16 Proceso 8.000 es el nombre con que se conoce el proceso judicial que se adelanta contra el presidente de la República de Colombia, Ernesto Samper Pizano, bajo la acusación de recibir financiación por parte del narcotráfico para su campaña presidencial, en la segunda vuelta electoral de 1994. Recibe este nombre por el hallazgo de un expediente que tenía ese número en la Fiscalía de Calí, y que correspondía a una allanamiento hecho en las oficinas de un contador de nacionalidad chilena, Guillermo Palomari, vinculado al cartel de Cali.

17 Años después de su entrega, en 1995, Henry Loaiza sufrió un proceso de conversión religiosa en la cárcel, y llegó a ser pastor protestante.

desarrollaron campañas de limpieza local con el lema de *Una Cali limpia - Una Cali Bella*. Igualmente, se vieron abocados a ejercer violencia por retaliación en la época más cruda de la guerra contra el cartel de Medellín.

Miembros del cartel adelantaron contra el secuestro de Cristina Santacruz<sup>18</sup> una retaliación contra las FARC, el PCC y la UP, que obligó a la organización a negociar y liberar a la mujer. Helmer “Pacho” Herrera, hizo retaliación contra Pablo Escobar por atentados contra el cartel de Cali, asesinando a su primo Gustavo Gaviria, lo que recrudeció la guerra entre los dos carteles.

Movidos por una lógica distinta a la del cartel de Medellín desarrollaron una destacada actividad de contrainteligencia en contra de la ofensiva de la lucha antidroga. Contaban con información de la Embajada de los Estados Unidos y del Ministerio de Defensa. Construyeron una red de taxistas al servicio del cartel, con tareas de inteligencia e información sobre los movimientos de la ciudad. Organizaron con otros enemigos de Pablo Escobar el grupo los PE-PES, que conjuntamente con la policía antinarcoóticos, el *bloque de búsqueda* y la DEA emprendieron las acciones que llevaron a la ejecución del capo.

Entre 1995 y 1996 la mayoría de líderes fueron capturados o se entregaron. Se mantuvo libre Juan Carlos Ramírez Abadía, alias Chupeta, que fue capturado en el Brasil en el 2007. En el 2004 se produce la extradición de los Rodríguez Orejuela, que negocian su condena y las posibilidades de ver a sus familias por 2,1 billones de dólares. En medio de la guerra de los carteles de Cali y Medellín se originan a nuevos grupos y nuevos liderazgos, entre ellos al cartel del Norte del Valle.

### 3.3. CARTEL DEL NORTE DEL VALLE

El cartel del Norte del Valle se localiza en una zona de transición entre Antioquia y el Valle de Cauca, en la frontera de la colonización antioqueña hacia el occidente del país. Esta zona se caracteriza, desde la época de la violencia política interpartidista, por la existencia de agentes no institucionalizados que controlan el territorio.

Los orígenes de este cartel están unidos al desarrollo del narcotráfico en el Valle del Cauca que se ubican a comienzo de los años setenta. Este fenómeno tuvo tres polos de desarrollo: el Norte del Valle, el Centro y el Pacífico colombiano. En sus orígenes fueron muy activos los dos últimos focos, y sólo en el desarrollo de la guerra entre los carteles de Cali y Medellín, el cartel del Norte del Valle adquiere una importancia relevante.

---

18 Hermana de José Santacruz Londoño, fundador del cartel de Cali.

Es la existencia y el desarrollo del cartel de Cali lo que posibilita el surgimiento del cartel del Norte de Valle, que es una organización conformada por pequeños grupos independientes, lo que generó grandes disputas y agudos conflictos internos. En el Norte del Valle se concentró, desde comienzos de los setenta, la producción cocallera. No obstante, el cartel comienza a tomar forma en los conflicto inter macro-cartel y se consolida a partir de 1995, cuando el cartel de Cali se derrumba.

Los narcotraficantes emergentes se apropian de las rutas y de las experiencias acumuladas por el cartel de Cali, de los que heredan también sus odios.

### **3.3.1. Aspectos que posibilitan la irrupción de los carteles del Valle**

Digamos que estos carteles en el Valle del Cauca surgen en el contexto de las crisis regional de los dos productos centrales de su economía agraria: la caña de azúcar y el café. Las altas tasas de desempleo en los sectores jóvenes y las pocas oportunidades de desarrollo económico para las clases medias, fueron el campo fértil para el florecimiento de las economías ilegales del narcotráfico.

Ausencia de la presencia del Estado y cooptación ilegal de Estado local y regional. Así como la aceptación de la violencia como forma de control social y la complacencia de las elites locales con el fenómeno fueron intrincando redes familiares y de amigos alrededor del negocio del tráfico de droga.

Pero los carteles del Valle del Cauca se pudieron consolidar gracias a que utilizaron mecanismos propios de las prácticas políticas tradicionales, como el uso del chantaje, la corrupción, el soborno y el control territorial mediante la violencia y el terror. Además de la complacencia y complicidad de grandes sectores sociales, económicos y políticos unida a la corrupción en las autoridades militares y de policía (el 60% de la policía local figuraba en las nominas de pago de las mafias). Así como un selectivo uso de la violencia criminal y terrorista como instrumento de la justicia mafiosa, posibilitó su desarrollo y consolidación. Fue característico de este proceso el permanente relevo generacional a las recurrentes crisis de liderazgo, que se construyeron con endeble códigos de lealtad y honor.

El cartel de Cali impuso a los demás carteles del Valle una forma oligopólica y coordinada en el negocio del narcotráfico mediante una estrategia empresarial de *holding*. Inicialmente, se traía la base de pasta de coca del Perú hasta los laboratorios en el Putumayo, los llanos orientales de Colombia, el Caquetá y el Cañón del Garrapatas en el Norte del Valle. Posteriormente, esas zonas se convirtieron en áreas de cultivo y procesamiento de la hoja de coca y su conversión en



cocaína. Para su comercialización se crearon importantes rutas por el Pacífico colombiano, en un recorrido en el que la droga partía de Buenaventura y el Choco, hacia Honduras, Salvador, Guatemala y México y de allí a los Estados Unidos y Canadá, al mercado de consumidores. Este cartel construye un corredor que se mueve desde Tulúa y Buga, pasando por el centro del departamento, hasta Buenaventura en el Pacífico colombiano, para de allí ir a Centroamérica y Estados Unidos. Utilizan vías alternas al mar en pequeñas avionetas.

El cartel del Norte del Valle reúne grupos pequeños y medianos coordinados inicialmente por Henry Loaiza. Grupos que son subsidiados desde Cali y Medellín, que manejan algunas rutas en el Pacífico, controlan laboratorios, desarrollan tareas de transporte de la droga y aplican la justicia mafiosa a través de sicarios. Con el tiempo familias prestantes de clase media y alta, como los Henao y Urdinola, controlan el poder regional en el Norte del Valle, constituyendo una mafia de extracción social alta.

Desde 1992, el cartel comienza recibir golpes. En este periodo se produce la captura de Iván Urdinola Grajales. En 2002, Henry Loaiza Ceballos se entrega a las autoridades. El gran cartel del Valle se va derrumbando desde 1994. Con el derrumbe del cartel de Cali termina el reinado de los *señores* y se inicia la época de los peones y los pistoleros. El paso de capos a *traquetos*.

Con el derrumbe del cartel de Cali la mafia del Norte se independiza. El clan de los Henao comienza a tener fuerza. El liderazgo lo asume José Orlando Henao Montoya hasta 1997 en que, como consecuencia de las luchas internas y las presiones de las instituciones, Orlando Henao se entrega a las autoridades. Un año después es asesinado en la cárcel Modelo. Con la desaparición de Orlando Henao y el reemplazo de éste por Arcángel de Jesús Henao, otros jefes comienzan a hacerse fuertes, como Diego León Montoya, alias Don Diego<sup>19</sup>, Luís Hernando Gómez, alias Rasguño, Wilmer Alirio Varela, alias Jabón.

La lucha por el poder regional crea nuevos los conflictos entre los Urdinola y los Henao generándose alianzas entre Ivan Urdinola, Diego Montoya y Luís “Rasguño” Hernando Gómez<sup>20</sup> y Wilmer Alirio “Jabón” Varela<sup>21</sup>. Al desaparecer los capos los clanes Urdinola y He-

---

19 Don Diego inició su trayectoria a comienzos de los años ochenta, trayendo pasta de coca desde el Putumayo para procesarla en el Valle del Cauca. Tenía relaciones con Iván Urdinola y Juan Carlos Ramírez Abadía (Chupeta).

20 Rasguño aprendió el negocio de la mano de José Orlando Henao Montoya.

21 Jabón, sargento retirado de la policía, comenzó trabajando en los años ochenta para los capos del cartel de Cali, haciendo cobros de cuentas, y luego pasa al bando de José Orlando Henao Montoya. Tras la muerte de Henao y de liderar

no intentan mantener el modelo de *Jerarquía Agrupada*, no obstante, se producen las pugnas internas que causan la fragmentación. Los *clusters* o grupos que se mantienen y prevalecen son dirigidos por Varela y Montoya. Sin embargo, se modifica el modelo de organización hacia el tipo *grupo central*, en el cual hay un núcleo central en torno al cual gravitan un número amplio de miembros asociados, una red que puede ser usada dependiendo de las necesidades. Asimismo, se produce un cambio en la modalidad de ejército y en las acciones: de la seguridad y el control interno del grupo a la guerra inter-cartel y a las masacres de población (Caloto, Trujillo, Miranda, Riofrío).

Los vacíos de poder se redefinirán violentamente por las múltiples disputas existentes, para ello se constituirán dos ejércitos para el desarrollo del conflicto: Los Machos de Diego Montoya<sup>22</sup> y Los Rastrojos Wilber Varela, dirigidos por Julio Cesar López Peña - Diego Rastrojo. El cartel del Norte del Valle se vio obligado a crear ejércitos para su propia seguridad y para practicar la coerción y el sometimiento de la población en sus áreas de influencia.

El cartel del Norte del Valle manejó varias rutas en el desarrollo de la industria del narcotráfico, entre ellas las más importantes fueron: Ruta 1, Bogotá-México-Estados Unidos. Ruta Pacífico, Colombia-Centro América-México. Ruta Atlántico, Venezuela-Países africanos-Europa.

La lucha de las autoridades colombianas contra el cartel del Norte del Valle y las dinámicas internas de tensiones, enemistades y traiciones fue reduciendo poco a poco la dirección del cartel.

Los Henao Montoya eran considerados la *familia dura* del negocio del tráfico de droga en el Norte del Valle. José Orlando, el mayor de 7 hermanos, un ex agente de la policía señalado por los fiscales como el temible “Hombre del overol” fue el jefe del cartel. Se dice que después de Pablo Escobar era la persona a la que más le temían Gilberto y Miguel Rodríguez Orejuela. José Orlando fue asesinado de 7 balazos en la cárcel La Modelo el 13 de noviembre de 1998, dos meses después de entregarse a las autoridades, por José Manuel Herrera el hermano parapléjico de Helmer “Pacho” Herrera, el cuarto hombre del cartel.

Los Henao Montoya constituyeron una organización criminal que giró en torno a un núcleo familiar. La única mujer que se conoce es Lorena, que estuvo casada con Iván Urdinola Grajales. Sus hermanos

---

una guerra contra el clan de Pacho Herrera, comienza a figurar como uno de los principales capos.

22 El ejército de Don Diego estuvo conformado por 7 agrupaciones: Los Capactivo, Los Yiyos, Los Robayo, Los Alzate, la gente de Zarzal, la gente de Tulúa y la gente del El Dovio. Cada grupo con una jurisdicción y un oficio distinto.

aprendieron del negocio al lado de su cuñado, considerado “el rey de la heroína” o el “capo de capos” del Norte del Valle. Urdinola Grajales fue capturado en su finca La Porcelana en el Valle, cerca del municipio de Zarzal, el 26 de abril de 1992. Murió de un infarto en su celda de la cárcel de máxima seguridad de Itagüí, el 24 de febrero de 2002.

Con la muerte de los dos capos, el negocio pasó a ser controlado por Arcángel de Jesús Henao Montoya, capturado el 10 de enero de 2004 en Panamá y extraditado 4 días después a Estados Unidos, en donde fue juzgado por narcotráfico y lavado de activos ante una Corte Federal de Nueva York. Otro de sus hermanos, Fernando Henao Montoya, está preso en una cárcel de esa misma ciudad, después de confesar ante un Gran Jurado su participación en el tráfico de cocaína a Estados Unidos.

Las autoridades sostienen que otros tres miembros del clan Henao Montoya se mueven en el mundo de las drogas, pero con un perfil muy bajo.

Durante la guerra del cartel organizaciones de asesinos a sueldo cometen matanzas colectivas y han atemorizado a las poblaciones de Cali y de ciudades como Zarzal, Cartago, El Dovio, Jamundí, Tuluá, Roldanillo, La Victoria, La Unión y Versalles. Algunos de estos grupos son manejados por unos pocos miembros de una misma familia. Otros dos grupos que forman parte de esta historia de venganzas se hacen llamar Los Machos o Los Yiyos, y han llegado a traspasar su violencia al eje cafetero y a la costa atlántica.

Las autoridades aseguran que el grupo Los Machos estuvo al servicio de Diego Montoya Sánchez, conocido como Don Diego, que fue el narcotraficante más buscado por la Policía y la DEA. El otro grupo, Los Yiyos, trabajaban para Carlos Felipe Toro Sánchez, primo de Don Diego, capturado el 29 de diciembre 2003, junto con Juan Carlos Montoya Sánchez, hermano del capo. Se les extraditó a los EE.UU. en el año 2005.

Para las autoridades, después de la captura y muerte de los Henao, sólo quedaban del Norte del Valle dos hombres considerados grandes capos: Diego “Don Diego” Montoya Sánchez y Hernando “Rasguño” Gómez Bustamante<sup>23</sup>.

Diego Montoya Sánchez fue capturado en el Municipio de Zarzal el 10 de septiembre de 2007<sup>24</sup>. Hernando Gómez Bustamante, alias Rasguño, fue detenido en Cuba, enviado a Colombia y extraditado, posteriormente, a los EE.UU. el 27 de julio de 2007.

Wílber Varela, alias Jabón, uno de los principales jefes del cartel del Norte, por quien el gobierno de Estados Unidos ofrecía 5 millo-

23 Ver: <<http://www.Semana.com>>.

24 Ver, al respecto, *El País de Cali*, 10 de septiembre de 2007.

nes de dólares como recompensa, fue encontrado muerto el 29 de enero de 2008 junto con su escolta en una cabaña de Mérida, en Venezuela. Fuentes de inteligencia de la policía colombiana aseguran que en el lugar estuvieron Luís Enrique Calle Serna<sup>25</sup> y otro hombre conocido con el alias de Móvil, quienes mataron a su patrón de un disparo en la cabeza.

Henry Loaiza Ceballos “El Alacrán” fue condenado a 30 años de prisión, el 18 de diciembre de 2009, por su responsabilidad en el homicidio de Daniel Arcila Cardona, principal testigo de la masacre de Trujillo<sup>26</sup>.

La muerte de Varela y la detención de Diego Montoya, alias Don Diego, dejaron el cartel del Norte del Valle en manos de los hermanos Luís Enrique y Javier Antonio Calle Serna, Los Comba y de una nueva generación de narcotraficantes.

## LA LUCHA CONTRA LAS DROGAS

Desde 1982 el presidente Reagan inicia la lucha contra el narcotráfico bajo la figura de la *guerra contra las drogas*. La administración Bush continuó la política de Reagan, y se intensificó la presión sobre algunos gobiernos latinoamericanos para militarizar la guerra contra las drogas. Ese fue el caso en Colombia, Perú y Bolivia. En México, sin embargo, las cosas fueron diferentes, pero no por mucho tiempo.

El 23 de octubre de 1995 William Perry, secretario del Departamento de Defensa y el general Barry McCaffrey, comandante en jefe de las Fuerzas Armadas de EE.UU. y co-coordinador del Comando Sur de todas las operaciones de seguridad nacional en América Latina en la época, confirmado por el Senado de EE.UU. como el director de la Oficina, National Drug Control Policy (ONDCP), dependiente de la Casa Blanca, el 29 de febrero de 1996 visitó al secretario mexicano de Defensa, general Enrique Cervantes Aguirre en México. Perry dijo que México y los EE.UU. ya habían tenido lazos políticos y económicos, pero que un “tercer vínculo” faltaba: los militares.

Se anunciaron 5 áreas de cooperación, entre ellas una relativa a operaciones antinarcóticos. En 1996, casi un millar de soldados habían recibido entrenamiento especial en tácticas de lucha contra el

---

25 Cuando Wilber Varela era el jefe de las bandas de sicarios de del cartel de Norte de Valle, el coche en el que viajaba por una desolada carretera fue cerrado por otro automóvil. Varios pistoleros abrieron fuego contra Varela. Sus escoltas reaccionaron y lo llevaron herido a una clínica de Cali. Entre los hombres que, el 15 de marzo de 1996, salvaron la vida de Varela estaba Luis Enrique Calle Serna, apodado Comba, que se convirtió en uno de los lugartenientes más cercanos del capo. Trece años después su protegido le da muerte.

26 *Semana*, 18 de diciembre de 2009 en <<http://www.semana.com>>.

narcotráfico en los EE.UU. La militarización de la lucha contra las drogas y la seguridad pública acababa de comenzar.

De noviembre de 1995 a septiembre de 1996, 72 soldados fueron designados como agentes de la PJF en un experimento “piloto” en Chihuahua. Fracasaron en su misión de detener a Amado Carrillo, y fueron enviados a luchar contra el grupo guerrillero EPR en Guerrero. Otros militares ocuparon posiciones de liderazgo en la estructura de la PGR como funcionarios de alto rango, representantes de los estados y agentes de la PJF.

General Jesús Gutiérrez Rebollo fue designado jefe del Comité Intergubernamental de Negociación el 6 de diciembre de 1996. Había sido comandante de la Zona Militar en Culiacán 9, y de la 15° Zona Militar en Guadalajara, dos ciudades donde a muchos grandes narcotraficantes les ha gustado vivir. Duró dos meses en esa posición. El 18 de febrero de 1996, el secretario de Defensa hizo un anuncio sorprendente: el general Gutiérrez, protector de Amado Carrillo, había sido descubierto, fue detenido, enviado a Almoloya y condenado a trece años de prisión por almacenamiento y transporte de armas.

No todo de lo que fue acusado ha sido probado. Todavía hay muchas piezas del rompecabezas que no encajan. Como muchos analistas advirtieron y habían previsto, la corrupción de drogas, o la sospecha de corrupción y la participación, no tendría piedad de los militares.

Desde finales de 1999 se comienzan a impulsar los planes antidrogas para Colombia y México que se conocieron como Plan Colombia (1999) y Plan Mérida (2008), respectivamente; allí se formulan las líneas generales de la política antidrogas norteamericana en sus relaciones con los dos países.

### **PLAN COLOMBIA<sup>27</sup>**

El Plan Colombia nació en inglés. Plan for Peace, Prosperity, and the Strengthening of the State (Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado), es el título original del proyecto de Ley S1758 presentado por los senadores Mike DeWine, Grassley y Coverdell el 20 de octubre de 1999, ante la sesión 106 del Comité de Relaciones Exteriores del Congreso de EE.UU. Su primer nombre (estrecho) también fue en inglés: Alianza Act. En español, sencillamente, se lo conoce como Plan Colombia, aunque las políticas que entraña y las consecuencias de su aplicación trascienden extraordinariamente las fronteras territoriales, políticas, sociales y culturales de Colombia.

---

27 Ver, al respecto, el documento de la Dirección Nacional de Planeación. DNP-Colombia.

El Plan consiste en un paquete de más de 2 billones de dólares para el Estado colombiano y la guerra, con el principal objetivo de recuperar el control del Estado sobre el país, mientras se crea un terreno seguro para inversionistas. Proveniría, de los Estados Unidos, 1,3 billones de dólares, y una cantidad equiparable proveniría de la Comunidad Europea.

Objetivos del Plan Colombia por componente (DNP-DJS):

- **Lucha contra el problema mundial de las drogas y el crimen organizado:** a) Reducir un 50% el cultivo de narcóticos en el territorio colombiano. b) Fortalecer la capacidad de la Fuerza Pública para combatir el narcotráfico y el terrorismo, y proteger a la ciudadanía. c) Modernizar el sector seguridad y defensa. d) Asegurar el entrenamiento de la Fuerza Pública para proteger y garantizar los DD. HH. y el respeto al DIH.
- **Reactivación económica y social:** a) Promover las condiciones para la generación de empleo y la estabilidad social. b) Ampliar las preferencias arancelarias, como elemento compensatorio de los efectos negativos del narcotráfico, y favorecer la búsqueda de un Acuerdo de Libre Comercio que amplíe las posibilidades de empleo. c) Promover alternativas lícitas de desarrollo productivo regional. d) Diseñar y poner en marcha la Red de Apoyo Social (RAS).
- **Fortalecimiento institucional:** a) Proteger y recuperar el capital humano, físico, natural y social afectado por la violencia y el narcotráfico (inversión focalizada en regiones y poblaciones vulnerables). b) Fortalecer y modernizar el servicio de Justicia y reducir la impunidad. c) Fortalecer la capacidad del Estado y la Fuerza Pública para proteger y garantizar los DD.HH. y el respeto al DIH.
- **Desmovilización, desarme y reintegración:** a) Apoyar el proceso de desmovilización y reincorporación a la vida civil de los grupos armados al margen de la ley (GAML). b) Buscar la activa participación de la comunidad internacional en todas las etapas del proceso.

Puntos clave:

- Establecer el control militar en el sur del país para erradicar los cultivos de droga. Destruir las instalaciones de procesamiento y mejorar la interceptación de narcóticos en las vías terrestres aéreas, marítimas y fluviales.

- Fortalecimiento del sistema judicial, la capacitación de cuerpos técnicos de investigación, la reforma del sistema carcelario, el apoyo a los grupos anticorrupción que investigan a los funcionarios públicos y la aplicación de leyes sobre extradición.
- Neutralizar las finanzas de los narcotraficantes tanto en Colombia como en el exterior, y fortalecer los esfuerzos anti contrabando con un programa agresivo de decomiso de activos, y congelamiento de cuentas.
- Combatir a los aliados con los narcotraficantes. Primero, con el refuerzo de las medidas en contra del secuestro, la extorsión y el terrorismo; y, segundo, con el bloqueo a la adquisición de armas de los grupos que se benefician del narcotráfico.
- La integración de las iniciativas y las operaciones nacionales a los esfuerzos regionales e internacionales para combatir el narcotráfico. Esto incluye compartir información y datos de inteligencia con agencias de seguridad de otros países.
- Y por último, el fortalecimiento y la implementación de planes de desarrollo para ofrecer oportunidades de empleo y servicios sociales en las regiones afectadas por los cultivos ilícitos.

El Plan Colombia cuenta principalmente con el apoyo del programa del gobierno estadounidense llamado Andean Counterdrug Initiative (ACI) o Iniciativa andina contra las drogas y recibe asistencia del Foreign Military Financing (FMF) o Financiación para Fuerzas Militares extranjeras del Department of Defense's Central Counternarcotics Account o Principal cuenta antinarcóticos del Departamento de Defensa de los Estados Unidos.

Los objetivos de Colombia y los Estados Unidos difieren en algunos aspectos. El principal objetivo del gobierno estadounidense es prevenir el flujo de drogas ilegales hacia los Estados Unidos, como también ayudar a Colombia a promover la paz y el desarrollo económico, que a la vez contribuye a mejorar la seguridad en la región de los Andes. El principal objetivo de Colombia es promover la paz, el desarrollo económico, incrementar la seguridad y terminar con el tráfico ilegal de drogas. Ambos han evolucionado de lo estrictamente antinarcóticos de la guerra contra las drogas a incluir aspectos de la guerra contra el terrorismo, debido a que los grupos violentos y mafias utilizan el negocio de la droga para financiar la guerra.

De acuerdo a la Oficina para la Vigilancia Gubernamental (GAO, por sus siglas en inglés), el Plan Colombia no dio los resultados a 6 años, que inicialmente se propusieron en los gobiernos de los presidentes Pastrana y Clinton.

En cuanto a reducción de cultivos la meta era reducirlos en un 50% entre los años 2000 y 2006. Según cifras del organismo de seguridad estadounidense Agencia Central de Inteligencia (Central Intelligence Agency, CIA), los cultivos de amapola y la producción de heroína, sin embargo, bajaron en un 50%. En el mismo lapso de tiempo, los cultivos de coca se incrementaron en un 15%, pero fue debido a que los campesinos cocaleros se movieron a zonas remotas selváticas para evitar la erradicación. Mientras que la producción de cocaína se incrementó en 4% durante el mismo periodo. De acuerdo a datos de la Oficina de la Política nacional para el control de la droga (Office of National Drug Control Policy, ONDCP), la producción de cocaína no mantuvo el ritmo de crecimiento paralelo a los cultivos de coca debido al impacto causado por la erradicación manual y área.

Según autoridades norteamericanas, Colombia mejoró su seguridad por medio de su estrategia antinarcoóticos, acciones militares y policivas, además de otros esfuerzos como la de programas de desmovilización y deserción para los grupos violentos. Entre los años 2000 y 2007, el gobierno colombiano reportó que la cifra de secuestros y homicidios se había reducido a un tercio, mientras que los ataques a oleoductos se habían reducido a cero.

La asistencia económica estadounidense a Colombia totalizó US\$ 4.900 millones en dicho periodo con un fuerte apoyo al fortalecimiento de la movilidad aérea, necesaria para lograr los objetivos antinarcoóticos.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ANIF 1979 *Carta Financiera* (Bogotá: s/d).
- Betancourt Echeverri, Darío 1993 "Tendencias de las mafias colombianas de la Cocaína y la Amapola" en *Nueva Sociedad* (Bogotá), N° 128.
- Betancourt Echeverry, Darío y García, Martha 1994 *Contrabandistas marimberos y mafiosos: Historia social de la mafia colombiana (1965-1992)* (Bogotá: Tercer Mundo Editores).
- Chabat, Jorge 2005 "Narcotráfico y Estado: El discreto encanto de la corrupción" en *Letras Libres* (México D.F.) N° 17, en <<http://letraslibres.com/pdf/8033.pdf>>.
- Contreras Velasco, Oscar 2010 *La Evolución del Narcotráfico en México* en <<http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/ilassa/2010/velasco.pdf>>.
- Fernández Menéndez, Jorge 2001 *El otro poder: Las redes del narcotráfico, la política y la violencia en México* (México: Aguilar).



Garzón, Juan Carlos 2008 *Mafia & Co. La red criminal en México Brasil y Colombia* (Bogotá: Planeta).

González Plazas, Santiago 2008 *Pasado y presente del contrabando en la Guajira. Aproximaciones al fenómeno de ilegalidad en la región* (Bogotá: Universidad del Rosario).

Krauthausen, Ciro 1994 "Poder y mercado. El narcotráfico colombiano y la mafia italiana" en *Nueva Sociedad* (Caracas), N° 130.

Medina Gallego, Carlos 2010 *Conflicto Armado, corrupción y captura del Estado* (Bogotá, Universidad Nacional de Colombia).

**SEGURIDAD REGIONAL  
E INTERNACIONAL**



Alejo Vargas Velásquez\*

## **LA SEGURIDAD REGIONAL Y LA UTILIZACIÓN DE BASES COLOMBIANAS POR LOS ESTADOS UNIDOS**

### **1. SOBRE LOS CONCEPTOS DE SEGURIDAD Y SEGURIDAD REGIONAL**

El concepto de seguridad es un concepto polisémico –tiene múltiples sentidos–, dependiendo desde la perspectiva en que se aborde y desde la dimensión que se quiera adoptar.

Para ilustrar el amplio campo de controversia, hagamos un breve repaso siguiendo a diversos autores.

Desde la perspectiva de quienes consideran la seguridad como un valor fundante de la sociedad, encontramos aproximaciones como la del profesor Fernando Uricoechea quien señala: “se ignora el carácter fundante que reviste la seguridad, a la luz de la filosofía política contractualista y del pensamiento burgués desde sus orígenes, para la noción misma de la sociedad por oposición al Estado de naturaleza hobbesiano de una guerra de todos contra todos. Es, pues, elemento constitutivo y, por tanto, necesario de la institución política que es fundamental para el nacimiento y desarrollo de la vida ciudadana: el Estado. La seguridad, en consecuencia, no hace parte de la agenda de intereses de este o aquel sector, grupo o clase de la sociedad y, por lo tanto, la eventual naturaleza contenciosa que algunos han querido

\* Profesor Titular Universidad Nacional de Colombia y coordinador del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa.

darle con el fin de poder rechazarla queda descartada por principio. La seguridad, por el contrario, hace parte de la agenda de valores de toda comunidad política. Y, por ello, está revestida virtualmente de un carácter consensual, moralmente vinculante para todos los miembros de la asociación política. Su carácter consensual le confiere, ipso facto, legitimidad política” (Uricoechea, 2003).

Para otros autores “seguridad es la cualidad de lo seguro. A su vez, por seguro entendemos: 1) no tener dudas; 2) la probabilidad de que algo ocurra o no falle; y por último 3) estar a salvo. Desde esta última acepción la locución ‘de seguridad’ se aplica a un ramo de la Administración Pública cuyo fin es el de velar por la seguridad de los ciudadanos [...] La seguridad no es un fin en sí mismo, no es una necesidad final. Se trata de un requisito que surge por demanda de otro objetivo que se desea alcanzar. La seguridad se convierte en una premisa imprescindible para el desarrollo del objetivo final. Por lo tanto, pasa a ser una prioridad, puesto que hasta que no la logremos la meta que la requirió estará en expectativa. Es, pues, la garantía de construcción de otros fines. El requerimiento de seguridad nace de una hostilidad que dificulta un objetivo. La necesidad de eliminar estos peligros, riesgos y daños que el agente hostil provoca dan sentido a la seguridad. En definitiva, la seguridad es un instrumento que nos garantiza la libertad imprescindible y necesaria para acometer otras actividades. Por otro lado, desde la Revolución francesa quedó claro que en las sociedades modernas la seguridad es un bien individual que sólo se alcanza colectivamente” (Martínez y Tulchin, 2006).

Charles David, por su parte, anota que: “[...] la seguridad puede ser comprendida como la ausencia de amenazas militares y no militares que pueden poner en cuestión los valores centrales que desea promover o preservar una persona o una comunidad, y que conllevan un riesgo de utilización de la fuerza” (David, 2000). Pablo Cabrera plantea que la *defensa* es una gran parte de la *seguridad*, entendida como “una situación en la cual los Estados perciben que se encuentran libres de amenaza militar, de presión política o de coerción económica para poder seguir libremente en su camino de desarrollo” (Cabrera, 1999).

Otros, como Barry Buzan, consideran que la “seguridad es tomada como el estar libre de amenazas y como la capacidad de los Estados de mantener su identidad independiente, su integridad y funcionalidad contra fuerzas que sean vistas como hostiles” (Pardo, 1999).

En el Grupo de Trabajo de Seguridad Regional de FESCOL se plantea que “al terminar la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos adoptó el concepto de seguridad nacional, incorporando dentro de éste la defensa militar y la seguridad interna, con el fin de hacerle frente a amenazas como las revoluciones, la inestabilidad y la capa-

cidad destructora de los armamentos nucleares [...]” y más adelante, refiriéndose a la tendencia creciente a la denominada *securitización* en la posguerra fría, señala que “la inseguridad se refiere a la condición de ser asediado por la violencia o la amenaza de violencia, si ésta es significativa, organizada e intencional. Esa definición, sin embargo, excluiría importantes amenazas no violentas a la seguridad, como la degradación del medio ambiente o las condiciones económicas adversas” (FESCOL, 2004).

Si bien la amenaza es un concepto difícil de aprehender, lo podemos entender como “indicio de probable mal, violencia o daño futuro; algo que da indicio de ocasionar mal o daño; advertencia. Algo o alguien que puede dañar a una particular persona o cosa; algo percibido por el gobierno como una posible amenaza para la seguridad nacional [...] En realidad, el aspecto fundamental es la percepción de la amenaza, dado que, como ha sido agudamente señalado, aún ninguna teoría relativa a la seguridad ha proporcionado una medida objetiva acerca de si determinada circunstancia es realmente una amenaza; ello, sin perjuicio de advertir que también se ha sostenido que resulta de fundamental importancia que exista objetivamente una amenaza para que pueda hablarse válidamente del ámbito de la seguridad y de la adopción de medidas derivadas de dicho ámbito”. Por ello es de vital importancia precisar en cada caso quién define las amenazas en una sociedad determinada.

El término seguridad nacional ha sido referido históricamente a la seguridad del Estado nación, por ello en una primera aproximación al concepto se entiende que a través de la misma “se procuran conjurar las amenazas que puedan pesar sobre los valores esenciales que hacen a la existencia e identidad del Estado: independencia, soberanía e integridad territorial de un Estado” (Ugarte, 2001). En esa perspectiva se planteaba por autores como Amos A. Jordan, William J. Taylor Jr. y Lawrence Korb que “[...] Seguridad Nacional, un término que ha pasado a ser ampliamente usado sólo después de la Segunda Guerra Mundial, significa muy diferentes cosas para diferente gente. Claramente, significa protección del pueblo y territorio de la nación contra asalto físico, y, en ese estrecho sentido, es aproximadamente equivalente al tradicionalmente usado término defensa. Seguridad nacional, sin embargo, tiene un significado más extenso que la protección contra daño físico; también implica protección, a través de una variedad de medios, de intereses vitales políticos y económicos, cuya pérdida amenaza valores fundamentales y la vitalidad del Estado” (*Ibíd.*).

El término seguridad igualmente se puede entender “como un concepto multisistémico que tiene tres componentes: prever, controlar y enfrentar amenazas a individuos, grupos, Estados o macrosis-

temas. Suelen usarse dos expresiones muy vinculadas en torno a las amenazas: riesgo y vulnerabilidad. El riesgo es igual a amenaza más vulnerabilidad, entendiéndose el riesgo como el grado de pérdida que puede causar un evento particular en un lugar y período determinado. El nivel de riesgo, lo definimos por dos factores; por el nivel de la amenaza y por el grado de vulnerabilidad. La vulnerabilidad se entendería como el grado de exposición de una sociedad a las amenazas y la capacidad de resistencia y respuesta de sus estructuras sociales, económicas y físicas” (Tager y González, 2001).

Es necesario considerar que las nuevas amenazas y riesgos a la seguridad tienen de manera creciente un carácter transnacional y no necesariamente estatal, por ello “la seguridad [...] ya no puede plantearse en términos exclusivamente nacionales, sino desde una óptica regional o internacional. Muchas de las violencias que apreciamos en el mundo contemporáneo, como el terrorismo, el narcotráfico, los enfrentamientos raciales y religiosos, las luchas entre bandas o mafias, o la misma contaminación, para poner unos ejemplos, no respetan fronteras ni identidades geográficas, por lo que han de ser combatidas a partir de la cooperación entre varios Estados o directamente desde organismos regionales o internacionales” (Fisas, 1998).

El proyecto de Ley de Seguridad y Defensa, presentado en 2010 por el gobierno para el estudio del Congreso, establece en su Artículo 5º la siguiente definición de Seguridad: “es un bien público fundamental que propende por los valores democráticos, el bienestar y la convivencia del pueblo, el desarrollo de las potencialidades de la sociedad y la afirmación del Estado Social de Derecho. La Seguridad es integral y su responsabilidad es del Estado y, en desarrollo de los deberes constitucionales, excepcionalmente y de manera temporal lo es también de la sociedad”.

Finalmente, frente a este tema, debemos reseñar el documento encargado a un grupo de personalidades por el anterior Secretario General de la ONU, y presididos por el ex Primer Ministro de Tailandia, Anand Panyarachun, titulado: “Un mundo más seguro: la *responsabilidad que compartimos*”. Este Informe pretende colocar una propuesta de seguridad basada en el multilateralismo y el respeto a la legalidad internacional, con lo cual se contrapone a la actitud más unilateral y de la controvertida *guerra preventiva* de la administración Bush.

Consideran que hay seis grupos de amenazas (tradicionales como nuevas amenazas) que deben preocupar al mundo en estos días y en los próximos decenios: 1) guerras entre Estados; 2) violencia dentro del Estado, con inclusión de guerras civiles, abusos en gran escala de los Derechos Humanos y genocidio; 3) pobreza, enfermedades infecciosas y degradación del medio ambiente; 4) Armas nucleares,

radiológicas, químicas y biológicas; 5) terrorismo; y 6) delincuencia transnacional organizada.

Frente a las mismas, considera que la acción de la ONU debe ser fundamentalmente preventiva antes que reactiva. Considera que el desarrollo tiene que ser la primera línea de defensa para un sistema de seguridad colectiva que se tome la prevención en serio y añade que combatir la pobreza no sólo salvará millones de vidas sino que afianzará también la capacidad de los Estados para combatir el terrorismo, la delincuencia organizada y la proliferación. Está priorizando la relación entre seguridad y desarrollo, el llamado *poder blando*, antes que la lógica exclusivamente guerrerista, el *poder duro*.

Por supuesto que también incluye, en el abanico de respuestas, la seguridad biológica; prevenir la guerra dentro de un Estado y entre Estados; prevenir la propagación y utilización de armas nucleares, biológicas y químicas; la propagación de la delincuencia transnacional organizada; y en relación con el terrorismo –con nuevos aspectos, que incluyen la aparición de una red terrorista mundial y las posibilidades de utilización de armas nucleares, biológicas o químicas– lo sitúa como una amenaza para todos los Estados y para las Naciones Unidas en su conjunto. Considera, críticamente, que la ONU no ha hecho todo lo que puede hacer; y se insta a que establezcan una estrategia de lucha contra el terrorismo que respete los Derechos Humanos y el Estado de derecho –debe comprender medidas coercitivas cuando sean necesarias, y crear nuevos instrumentos para ayudar a los Estados a conjurar esta amenaza en el plano interno.

Como la prevención no siempre da frutos, hay que contemplar hacer frente a las amenazas por medios militares y señala que la Carta de las Naciones Unidas establece un claro marco para el uso de la fuerza. Los Estados tienen derecho a legítima defensa –Artículo 51. Igualmente, considera que el único que tiene mandato para actuar a título preventivo es el Consejo de Seguridad, y considera que debe adoptar en el futuro una actitud más proactiva. Asimismo, enfatiza en la responsabilidad de proteger a los civiles de la violencia a gran escala, responsabilidad que recae, primordialmente, sobre las autoridades nacionales o subsidiariamente en la comunidad internacional –mediante operaciones humanitarias, misiones de observación, la presión diplomática y el uso de la fuerza, de ser necesario, aunque únicamente como último recurso.

Realizada la revisión analítico-conceptual anterior, podemos decir que la seguridad es inherente a la existencia humana, porque implica ser capaz de responder a las situaciones que pongan en peligro la vida y la integridad en el presente y el futuro. Parte de la historia de la humanidad está orientada a dar respuesta a la seguridad, de



manera individual o colectiva, incluida la propia organización social y política expresada en los Estados nación. Pero, la reflexión sobre el tema de la seguridad tendió a concentrarse de manera exclusiva en la seguridad de los Estados, bajo la denominación de seguridad nacional, olvidando que tan importante como lo anterior y si se quiere el aspecto central de la seguridad son las personas que fueron y son la base de dichos Estados.

Ahora bien, toda sociedad requiere un orden para que la convivencia entre sus miembros pueda desarrollarse. Pero en una democracia ese orden es democrático y necesita también de unos niveles de seguridad. Ahora bien, la seguridad está en relación con las amenazas que pongan en riesgo la vida en sociedad y esto es directamente proporcional a la vulnerabilidad que la misma tenga. Pretender niveles de seguridad total, de riesgo cero, no es realista. Es decir, la búsqueda de seguridad se puede convertir en una utopía, en una obsesión, sino se concibe la seguridad como parte de un proceso social<sup>1</sup>.

El problema son dos grandes desviaciones al respecto, que a su vez reflejan dos concepciones políticas, filosóficas y de organización de la sociedad. En primer lugar, se desvió el tema de la seguridad a pensarla sólo en función del Estado y, en esa medida, bajo las influencias de la llamada *seguridad nacional* propia de la guerra fría, se consideró que el enemigo fundamental de los Estados del mundo occidental era el comunismo, y bajo esta denominación se incluyó todo lo que oliera o se asemejara a protesta social, crítica al comportamiento del Estado y, por supuesto, terminó considerándose a los propios miembros de la sociedad como “amenazas” para el Estado nación. Esto derivó, en América Latina, en la oleada de dictaduras militares en los años sesenta y setenta, y la vigencia de “Estatutos de seguridad nacional” como eje central de la política represiva de los Estados.

En segundo lugar, se desvió el tema de la seguridad al concebirla en términos exclusivamente militares, entonces se consideró que la respuesta a los problemas de inseguridad era, exclusivamente, fortalecer el tamaño de las Fuerzas Armadas y organismos de seguridad del Estado y aumentar el gasto militar, en detrimento del gasto social o de inversión.

Estas dos desviaciones continúan teniendo vigencia en el mundo de hoy, a pesar de que terminó la Guerra Fría y, supuestamente, el enemigo comunista desapareció.

Ahora bien, la seguridad y la defensa (como mecanismos a través de los cuales se da respuesta a las amenazas o riesgos de

---

1 Ver, al respecto: AGIR 2002 “Propositions pour la sécurité” *Revue Generale de Strategie* (París), N° 10.

seguridad, incluida la posibilidad del uso de la fuerza) pretenden prevenir, neutralizar o eventualmente enfrentar dichas amenazas y riesgos. Allí encontramos un punto de confluencia con la búsqueda de la paz (entendiendo como tal, pero no de manera exclusiva) la utilización de mecanismos políticos y de negociación para tratar de neutralizar una amenaza al Estado y la sociedad (un grupo guerrillero, por ejemplo), buscando su transformación en un actor político. Es decir, convertir a un actor por fuera del sistema en uno dentro del sistema.

## **2. LA SEGURIDAD EN LAS AMÉRICAS DURANTE LA GUERRA FRÍA**

Las características más relevantes en América Latina, desde la perspectiva de la seguridad al inicio de la segunda década de este milenio, las podemos enunciar así:

- Es una región unipolar; en lo que hace a la Seguridad en América Latina o en su conjunto en el continente americano, podemos afirmar que “en sentido estricto, en la región siempre ha regido la unipolaridad. Esta se expresa en el poderío económico, político y militar de Estados Unidos, que ha sido la única y exclusiva influencia externa determinante en la zona” (Rojas Aravena, 1999);
- es una región con profundas asimetrías entre países;
- ha sido una región *desnuclearizada* y libre de armas de destrucción masiva;
- es una región con bajo gasto militar comparativo;
- ha sido un área geográfica con bajo nivel de conflictos interestatales;
- América Latina ha sido, en parte por las anteriores características, marginal en asuntos estratégicos globales.

Dentro del contexto de confrontación entre Oriente y Occidente, que predominó durante varios decenios, la idea de seguridad en América Latina estuvo asociada a “las hipótesis de guerra –admitidas como presupuestos de intervención del derecho de guerra– abarcaban la guerra mundial, la guerra convencional entre países latinoamericanos y la guerra revolucionaria en el seno de cada uno de esos países [...] La hipótesis de guerra revolucionaria [...] era considerada como una posibilidad real inmediata” (Cavagnari, 1994).

Pero los Estados Unidos siempre tuvieron como preocupación frente a América Latina “tanto antes como durante la Guerra Fría, la

inestabilidad política en el área [...]. Las explicaciones de los orígenes de esta inestabilidad son dos: la agitación (o aventurerismo) comunista, por un lado, y la pobreza, por otro” (Pardo, 1999).

Progresivamente, fue apareciendo dentro de este panorama de las concepciones sobre seguridad y defensa, y como respuesta a las “amenazas” consideradas, la conocida Doctrina de Seguridad Nacional. “El concepto estaba vinculado a la lógica de la Guerra Fría: el supuesto era la amenaza del ‘comunismo internacional’, un riesgo de origen extracontinental aunque pudiera tener manifestaciones regionales internas, que amenazaba la soberanía, la integridad territorial y valores abstractos como la libertad de las repúblicas y sus habitantes” (Aguilera, 1999).

Si bien la adopción de la llamada Doctrina de Seguridad Nacional va a tener particularidades en cada uno de los países, en el campo de la seguridad “dos instrumentos fueron importantes para el ejercicio de la hegemonía norteamericana y para el alineamiento estratégico de los países latinoamericanos con los Estados Unidos: el Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca, TIAR, y los acuerdos bilaterales de asistencia militar” (Cavagnari, 1994).

Lo anterior tiene varios antecedentes: 1) en 1942 se comienza a estructurar la institucionalidad del sistema de seguridad hemisférico, bajo la dirección de los Estados Unidos, en enero de 1942 se desarrolla en Río de Janeiro la Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, donde se estableció la necesidad de crear la Junta Interamericana de Defensa (JID) con el fin de estudiar y recomendar medidas necesarias para la Defensa del Continente; 2) en 1945 en la Ciudad de México, en la Conferencia de Chapultepec (Conferencia Latinoamericana sobre problemas de Guerra y Paz), se comienza a perfilar la idea de defensa común: “En el Acta de Chapultepec se concluyó que en caso de un ataque externo todos los países acudirían a defender al atacado” (Pardo, 1999); 3) en 1947 el TIAR fue suscrito en Río de Janeiro, “estableció una amplia alianza militar que vendría a perfeccionarse mediante esos acuerdos bilaterales, firmados entre 1952 y 1958, y creó una doctrina de defensa común, que consideraba cualquier agresión un país signatario como agresión a todos [...] el TIAR, a su vez, fue manipulado por los Estados Unidos para atender sus intereses estratégicos y no las necesidades de defensa de los países latinoamericanos”(Cavarigni, 1994); 4) en 1948 se creó la Organización de Estados Americanos (OEA) como “paraguas” político regional; 5) en 1949 se formó el Estado Mayor “para servir de órgano principal de planificación y asesoría al Consejo de Delegados” (Urzúa, 1999).

### 3. LA SEGURIDAD REGIONAL EN LA POSGUERRA FRÍA

Terminada la Guerra Fría el mundo pasó a un esquema unipolar, con un único *hegemón* dominante, los Estados Unidos. En el período inicial de la postguerra fría, se entró en una fase optimista; se suponía que con el hundimiento del comunismo y el triunfo de la democracia y la economía de mercado se empezaría una fase de progreso y bienestar global, y habría una gradual disminución de los enfrentamientos armados. Pero este optimismo duró poco. Ya a mediados de los noventa comienzan a evidenciarse otra serie de amenazas a la seguridad –el narcotráfico, el crimen organizado, los conflictos étnicos y religiosos, entre otras–. Los conflictos internos y las guerras civiles antes que tender a concluir, comienzan a degradarse; y surge la denominación de *nuevas guerras* para referirse a este tipo de conflictos en el interior de los países, pero no necesariamente contra los Estados, sino aún sin la presencia del Estado. Se entra en un escenario de incertidumbre creciente.

Después de los atentados terroristas del 11/9 en Estados Unidos, entramos en el período de la denominada ‘guerra contra el terrorismo’, declarada por George W. Bush como respuesta a los mismos, y el terrorismo de alcance global se convierte en la principal amenaza para la seguridad, según el discurso de la potencia dominante. La lógica de la Guerra Fría, basada en la relación amigo/enemigo, se reinstala parcialmente, suplantando ahora el enemigo comunista por el enemigo terrorista. En América Latina esta amenaza se va a adionar con la del narcotráfico.

Pero en el entretanto, en América Latina, si bien la arquitectura de seguridad propia de la Guerra Fría había hecho crisis –especialmente el TIAR que, en la guerra de Malvinas entre Argentina e Inglaterra en 1982, mostró su inutilidad para la seguridad regional, si no estaban comprometidos los intereses norteamericanos–, diversos gobiernos eran ganados electoralmente por fuerzas políticas de centroizquierda, y éstos buscaban cierta distancia de Washington, pero no era clara la posibilidad de una nueva arquitectura de seguridad regional –los resultados de la Conferencia de Seguridad Hemisférica de México en 2003, lo mostraron. Es con la creación de UNASUR y el Consejo Suramericano de Defensa –liderados por Brasil como potencia emergente regional– que comienza a vislumbrarse un esquema de seguridad subregional –limitado a Suramérica, por ahora–; pero sin que hayan desaparecido del todo las tensiones propias de la lógica de la Guerra Fría.

Situaciones como el conflicto interno armado colombiano y su tendencia a regionalizarse, de un lado, y el llamado *socialismo del siglo XXI* del gobierno Chávez, del otro, con su nueva doctrina de seguridad y defensa, en la cual su principal amenaza es una hipotéti-

ca intervención norteamericana, explican porqué se vivió, al final del gobierno de Álvaro Uribe en Colombia, una situación de seguridad y defensa similar a la de la Guerra Fría, a pesar de haberse derrumbado el muro hace veinte años; lo cual evidenció que la terminación de la Guerra Fría no cambió necesariamente con las percepciones de amenazas del pasado.

El escenario de las relaciones interamericanas en el contexto actual ha variado significativamente –y seguirá modificándose–, lo cual refleja unos gobiernos más autónomos de la política exterior de Washington, pero, igualmente, unas democracias con mayor *alternabilidad* en sus gobiernos.

La región viene de un alineamiento histórico con Washington en lo político, lo económico y en lo relativo a la seguridad regional. En esta última dimensión venimos de un esquema unipolar y una arquitectura de seguridad del período de la Guerra Fría, subordinada totalmente a EE.UU. y basada en el TIAR y los tratados bilaterales de cooperación militar; en el período postguerra fría, y con los cambios políticos globales y en la región, el panorama cambia sustancialmente, y basados en el “descuido” de Estados Unidos sobre la misma entran a jugar otros actores globales como Rusia (con importantes acuerdos militares con Venezuela, Brasil y otros países, y renovando los lazos de la antigua URSS con Cuba); China, no sólo con un ‘poder blando’ de tipo económico y grandes inversiones en este sentido –también con acuerdos militares–; Irán, con acuerdos de diferente naturaleza con Venezuela y otros países del ALBA; y la Unión Europea con acuerdos militares de varios de sus países –especialmente el de Brasil con Francia. Es decir, la región pasó de la unipolaridad a un escenario multipolar y debe asumirse como tal.

Igualmente, la región ha aumentado su gasto militar con distintas justificaciones –sin que se pueda hablar de una “carrera armamentista”–, unos, con el argumento de renovación de su equipamiento militar –como el caso de Brasil, Chile y Perú–, otros, como Venezuela, a partir de su nueva doctrina de seguridad y defensa que considera a Estados Unidos como su principal amenaza, o Colombia que lo hace con base en la amenaza interna de los grupos guerrilleros y otros grupos armados, además del narcotráfico.

Francisco Rojas Aravena destaca algunas características relevantes de la Latinoamérica de hoy <sup>2</sup>: 1) una región democrática; 2) una región inequitativa con grandes sectores marginados –el 33,2% de población vive en situación de pobreza, y de ellos un 12,9% están en situación de indigencia–; 3) un área marginal en los temas globales;

---

2 Con base en Rojas Aravena (2009).

4) alta heterogeneidad; 5) ausencia de mecanismos regionales efectivos de resolución de conflictos; 6) carencia de liderazgos regionales efectivos; 7) coexistencia de diversos modelos de desarrollo: i) pro socialismo del siglo XXI –Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, Venezuela; ii) pro mercado –Colombia, Costa Rica, Panamá, Perú–; iii) mercado más políticas sociales –Brasil, Chile, El Salvador, México, República Dominicana, Uruguay–; iv) otros –Argentina, Haití, Honduras–; 8) alto grado de desconfianza recíproca; 9) una región sin sentido estratégico –no poseen una visión común ni tienen un sentido estratégico compartido.

Algunos hablan de un eje de gobiernos de centroderecha, hoy día con México, Costa Rica, Colombia, Perú y Chile, del eje del ALBA y de gobiernos de centroizquierda liderados por Brasil, Uruguay, El Salvador. Sin embargo esa diversidad no debería ser problemática, sino por el contrario parte de la riqueza política en la región.

Latinoamérica adicionalmente tiene el desafío de dos nuevas situaciones, las llamadas nuevas amenazas –incluidas las provenientes de fenómenos de la naturaleza como terremotos, huracanes, catástrofes naturales– y las demandas sociales de masas marginalizadas –con el retorno a la democracia hubo demasiada expectativa de progreso económico–; si no se logra dar respuesta adecuada a las dos, no logramos ni paz, ni desarrollo.

En los países de Suramérica el problema de la distinción entre seguridad –remitida a seguridad interior– y defensa –con énfasis en defensa exterior– es central para diferenciar roles y misiones para Policías y para Fuerzas Militares; de Colombia hasta México, por el contrario, el debate acerca de diferenciar seguridad y defensa es más difuso. En México, el narcotráfico se fue colocando desde los ochenta en la agenda de seguridad nacional y su enfrentamiento es el principal esfuerzo de seguridad nacional, aunque no se lo racionalice como el principal problema de seguridad nacional.

En relación con el control civil de las Fuerzas Armadas desde las transiciones a la democracia no se avanzó mucho. El intervencionismo militar y cierta modalidad de golpes militares se siguieron presentando. En algunos casos hay un uso político de los militares, en otros se considera que las Fuerzas Armadas fueron un aliado importante de las democracias para mantener estabilidad y gobernabilidad. Algunos gobiernos no profundizaron esto, porque les es funcional.

Más recientemente, hay percepciones acerca de amenazas como: 1) crisis de las relaciones civiles-militares, siendo el caso de Honduras el más relevante, pero con antecedentes de intervenciones militares en otros casos regionales; 2) el problema del narcotráfico y la violencia creciente, adicionalmente a la región andina, en México y otros países

de Centroamérica; 3) la utilización de siete bases militares colombianas por los Estados Unidos; 4) el armamentismo creciente en la región con diversas justificaciones.

La diplomacia brasileña impulsora de muchas de estas iniciativas debería, si Brasil quiere ser reconocido como líder regional y no sólo un jugador de las grandes ligas mundiales, pero aislado, avanzar en aclimatar salidas de orden práctico a las tensiones presentes, porque de lo contrario la propia supervivencia de estos mecanismos de integración subregional queda en entredicho, y quizá más de un país estaría seriamente pensando en su retiro de los mismos.

#### **4. LA CREACIÓN DE UNASUR Y EL CSD**

Debemos recordar que UNASUR es un proceso de integración subregional todavía incipiente, que podemos considerar como la síntesis de múltiples esfuerzos de integración. De una parte la CAN (Comunidad Andina), con su antecesor el Pacto Andino y el MERCOSUR, ambos procesos con altibajos y pocos progresos; y de otra el iniciado en la reunión de presidentes suramericanos en Cuzco (Perú) en diciembre de 2004 en la cual decidieron crear la Comunidad Suramericana de Naciones, que en la reunión de Presidentes de abril de 2007 en Isla Margarita (Venezuela) decidieron darle el nombre de Unión Suramericana de Naciones (UNASUR).

Es decir, se trata de un proceso integracionista, por el momento incipiente, y su principal desarrollo, igualmente inicial, ha sido justamente en el campo de la integración en defensa y seguridad con la creación del Consejo Suramericano de Defensa; por ello Lula, presidente de Brasil, uno de los principales impulsores de la integración subregional, ha insistido frente a ciertas voces radicales, que hay que fortalecer y no debilitar este proceso integracionista. Estados Unidos expresó que no estará presente en esta reunión porque no es miembro de UNASUR.

El Consejo Suramericano de Defensa es una iniciativa del presidente de Brasil, Lula, formulada a comienzos de marzo de 2008; Lula afirmó lo siguiente: “Brasil necesita proponer aquí en el continente la creación de un Consejo de Defensa Suramericano y que Brasil esté en el Consejo de Seguridad (de la ONU) en nombre de ese Consejo (Suramericano), en nombre del continente”.

Recordemos que uno de los ejes estratégicos de la política exterior brasileña, desde hace varios años, es impulsar una reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y lograr que Brasil, junto con otras potencias de nivel medio –Alemania, India, Sudáfrica, Japón–, puedan ser parte de los miembros permanentes de este organismo, dentro de una política democratizadora que refleje la actual realidad internacional.

La subregión está en mora de tener un escenario donde se discutan los temas de seguridad y defensa, y sin duda este podría ser el Consejo Suramericano Defensa y/o el Centro Suramericano de Estudios de la Defensa, de tal manera que los países de la región cuenten con la posibilidad de debatir y analizar con claridad y poniendo sobre la mesa todos los argumentos, cuáles son sus preocupaciones en este campo.

El Consejo de Defensa Suramericano podría contribuir a distender las relaciones entre los diferentes países de la región –más allá de las diferencias en sus orientaciones de política–, a promover lo que se conoce como “medidas de confianza mutua” tales como transparencia en los presupuestos militares, elaborar libros blancos de seguridad y defensa que les permitan a todos los países conocer claramente las políticas públicas en este campo y eventualmente participar en misiones de consolidación de la paz.

## **5. LA COOPERACIÓN MILITAR NORTEAMERICANA CON COLOMBIA Y EL USO DE INSTALACIONES MILITARES COLOMBIANAS POR LOS ESTADOS UNIDOS**

Analizar el tema de la utilización por las Fuerzas Armadas norteamericanas de las siete bases colombianas que se planteó en el gobierno Uribe genera gran controversia, en unos con un discurso antiimperialista, en otros que invocan argumentos de soberanía nacional y en otros que consideran una especie de “seguro de vida” para la democracia colombiana ante eventuales amenazas.

Un argumento de mucho peso que se esgrimió es que Colombia considera la presencia de Estados Unidos en las bases colombianas como un *factor de disuasión* frente a eventuales acciones expansionistas del gobierno del presidente Chávez. Lo anterior cobra fuerza si se tiene en cuenta que Colombia tiene una muy baja capacidad estratégica de defensa militar frente a una eventual agresión externa (no existe aviación estratégica, ni un sistema de defensas antiaéreo, ni batallones de tanques, etcétera).

Igualmente, esto le permitiría al gobierno colombiano no tener que descuidar el objetivo de la lucha contra lo que se considera el desafío interno de seguridad más importante –el conflicto interno armado–, y no tener que dedicar una parte sustancial del esfuerzo militar a una estrategia de defensa frente a hipotéticos ataques externos.

Para contextualizar el tema de la cooperación norteamericana con Colombia hay que recordar que la elite colombiana fue, históricamente, incondicional con los Estados Unidos: fuimos el único país latinoamericano que participó en la guerra de Corea en el decenio de los cincuenta del siglo pasado, durante la Guerra Fría; Co-



lombia promovió con EE.UU. el aislamiento de Cuba a comienzos de los sesenta; se firmó el tratado de extradición entre Colombia y Estados Unidos a comienzos de los ochenta; hace veinticinco años que tienen una cooperación antinarcóticos estrecha; en el gobierno de Pastrana comenzó la sólida cooperación para la reforma de las Fuerzas Armadas colombianas con el Plan Colombia, y desde hace años hay presencia de asesores militares y “contratistas” norteamericanos en Colombia.

Igualmente, es necesario señalar que el modelo de bases militares del pasado ya no tiene sentido en el mundo de hoy, donde lo que existe es el modelo FOL (*Forward Operating Locations*, por sus siglas en inglés) o Puestos de Operaciones de Avanzadas, acorde con un modelo flexible con alta tecnología y en el que lo que predomina es una actividad de inteligencia. Entonces, es verdad que el actual convenio es la ampliación de una cooperación militar de larga data.

En la medida en que el mundo se globaliza la soberanía absoluta se diluye, las decisiones que toma un país en términos de seguridad pueden afectar a sus vecinos y deben ser explicadas. Si bien el tema de la cooperación norteamericana incrementada es un asunto prioritariamente de seguridad interna para Colombia, para EE.UU. es de tipo geoestratégico y para los países de Suramérica es visto como un problema geopolítico. Especialmente a Brasil, la potencia subregional indiscutible que considera a la Amazonía su espacio geoestratégico fundamental, le preocupa el incremento de la presencia militar norteamericana, y no hay duda que Colombia debe mantener una relación tan buena con Estados Unidos como con Brasil.

Este nuevo escenario estratégico de seguridad y defensa, que incluye una discusión acerca de las amenazas (las posibles, las imaginarias, y las percibidas) para la región en el contexto contemporáneo, debería ser objeto de análisis en el escenario de integración suramericano, UNASUR, pero igualmente en el Grupo de Río y la nueva Comunidad de Naciones Latinoamericanas que se aspira a consolidar.

El presidente Uribe realizó una gira informativa al respecto por varios países de Suramérica, que a pesar de lo tardía fue necesaria para compensar y neutralizar el tratamiento equivocado que podría dársele en la reunión de UNASUR. La explicación personal de los alcances de los acuerdos con Estados Unidos para el uso de bases colombianas por tropas, aeronaves y buques norteamericanos, fue importante y si bien no modificó sustancialmente ninguna posición, si les dio mejor información y logró lo que podría considerarse un resultado positivo para Colombia en la reunión de UNASUR: no incluirse el tema dentro de los oficialmente considerados y por el contrario haberse acordado una reunión especial de presidentes –para lo cual la presidenta de Ar-

gentina ofreció su país– y con una presencia de Estados Unidos de alto nivel para que se aclare el alcance de los acuerdos.

Sobre la polémica suscitada por el uso de bases colombianas, es importante contrastar esa decisión del gobierno norteamericano, con los lineamientos de política exterior expuestos por la secretaria de estado Hillary Clinton del gobierno de Obama, en un importante discurso ante el Consejo de Relaciones Exteriores en Washington.

Como sabemos, en los últimos años, especialmente en el período Bush hijo, las directrices de política para la región parecieron provenir básicamente del Comando Sur y en esa medida la dimensión de seguridad predominó en las mismas. En el discurso de Hillary Clinton se señala: “[...] estoy comprometida a restaurar un papel significativo para el departamento de Estado dentro del enfoque de todo el gobierno para la elaboración de política económica internacional”, lo cual podría entenderse como el intento de reasumir la conducción de la política norteamericana para la región y situar la cooperación al desarrollo y el fortalecimiento de las democracias como los pivotes de la misma.

Es importante señalar que ante el tradicional debate en política exterior entre *poder duro* –asignado a los Estados Unidos– y *poder blando* –atribuido a la Unión Europea–, la Secretaria Clinton plantea su tesis de *poder inteligente* considerado como “[...] un elemento fundamental de nuestros planteamientos y nuestra toma de decisiones. Se refiere al uso inteligente de todos los medios disponibles, entre ellos nuestra capacidad para convocar y conectar. Se refiere también a nuestra fuerza económica y militar, nuestra capacidad de iniciativa empresarial e innovación, y la capacidad y credibilidad de nuestro nuevo presidente y de su equipo. También se refiere a la aplicación del sentido común de toda la vida en la formulación de políticas. Es una mezcla de principios y pragmatismo”.

En principio pareciera que este nuevo concepto no implica nada novedoso en la política exterior norteamericana, especialmente porque la tradición de la misma ha sido utilizar un discurso idealista pero aplicar unos medios de corte realista; como lo dice ella misma: “mezcla de principios y pragmatismo”.

A continuación anota en su intervención que “[...] el poder inteligente se traduce en enfoques de política específicos en cinco aspectos. En primer lugar, tenemos la intención de actualizar y crear medios de cooperación con nuestros socios; en segundo lugar, intentaremos obtener la participación de quienes están en desacuerdo con nosotros; en tercer lugar, elevaremos el desarrollo como un pilar básico del poder estadounidense; en cuarto lugar, integraremos las acciones militar y civiles en las zonas de conflicto; y en quinto lugar, aprovecharemos las fuentes clave del poder estadounidense, entre estas nuestro poder económico y el poder de nuestro ejemplo”.

Al respecto podríamos decir que la ampliación de la cooperación norteamericana, que se traduce en la utilización de siete bases colombianas –algunas fuentes señalan que el interés inicial norteamericano era la Base de Palanquero, y que fue el gobierno colombiano el que ofreció las demás–, es concordante con los aspectos uno y cuatro. Pero no hay duda que el aspecto dos, “obtener la participación de quienes están en desacuerdo” es el principal vacío. Por consiguiente es importante mencionar que son los Estados Unidos, en primer lugar, quienes deben dar seguridades y garantías a los países de la región de que dichas bases no van a tener un uso para operaciones ofensivas contra ellos, por cuanto son los EE.UU quienes tienen la capacidad y posibilidad de realizarlas. En consecuencia, lo que Colombia debe explicar es por qué tomó esta decisión; y al respecto, es importante decir, que a los vecinos hay explicarles las decisiones que se toman, lo que no significa ni dar cuentas ni estar en el *banquillo de los acusados*.

Terminado el gobierno de Uribe hay un cambio de estilo y de énfasis en la política exterior del gobierno de Santos lo cual permite una mejora sustancial de las relaciones con los vecinos suramericanos, y especialmente con los andinos, permitiendo que las relaciones tanto con Ecuador como con Venezuela entren en un período de normalización.

A lo anterior se va a sumar el pronunciamiento de la Corte Constitucional colombiana, que considera que el Tratado firmado por el gobierno de Uribe y los Estados Unidos para el uso de las bases militares es inexecutable, y plantea la necesidad de que el mismo sea presentado al Congreso de la República para su debate y aprobación.

La Corte Constitucional plantea, en su fallo, lo siguiente:

“Primero.- REMITIR al Presidente de la República el denominado “Acuerdo complementario para la Cooperación y Asistencia Técnica en Defensa y Seguridad entre los Gobiernos de la República de Colombia y de los Estados Unidos de América”, suscrito en Bogotá el 30 de octubre de 2009, para que le imparta el trámite constitucionalmente previsto para los tratados internacionales.

Segundo.- DECLARAR que el denominado “Acuerdo complementario para la Cooperación y Asistencia Técnica en Defensa y Seguridad entre los Gobiernos de la República de Colombia y de los Estados Unidos de América”, suscrito en Bogotá el 30 de octubre de 2009, no puede surtir efectos en el ordenamiento interno colombiano hasta tanto cumpla con el trámite constitucional previsto para los tratados en forma solemne, de conformidad con lo establecido en los artículos 150.16, 154, 157, 158, 160, 165, 224 y 241 numeral 10 de la Carta Política.

Fundamentos de la decisión:

3.1. La Corte Constitucional comenzó por precisar que en un Estado de Derecho, como el que reconoce la Constitución de 1991, no puede haber acto normativo que se sustraiga del control constitucional.

3.2. La Corte es competente para ejercer el control constitucional, tanto de los tratados internacionales como de sus leyes aprobatorias, de conformidad con lo previsto en el artículo 241, numerales 4 y 10 de la Constitución. En esta ocasión, asumió competencia para decidir las demandas ciudadanas de inconstitucionalidad, ante la posibilidad de que el acuerdo impugnado correspondiera materialmente a un tratado internacional.

3.3. Examinado el Acuerdo Complementario, la Corte constató que no se está ante un acuerdo simplificado sino frente a un instrumento que involucra nuevas obligaciones para el Estado Colombiano, así como una extensión de las adquiridas con anterioridad, por lo que debió ser tramitado como tratado internacional, esto es, sometido a la aprobación del Congreso de la República y revisado posteriormente por la Corte Constitucional.

3.4. Para la Corte, el referido Acuerdo involucra, entre otros, los siguientes compromisos: autorización para acceder y utilizar instalaciones militares por personal militar y civil extranjero; facultad de libre circulación de buques, naves, aeronaves y vehículos tácticos extranjeros por el territorio nacional, sin posibilidad de inspección o control por las autoridades nacionales; autorización para el uso y porte de armas en el territorio nacional por personal extranjero; extensión de un estatuto personal de inmunidades y privilegios diplomáticos para contratistas y subcontratistas así como personas a cargo del personal de los Estados Unidos; y la previsión de cláusulas indeterminadas en relación con la extensión y prórrogas del Acuerdo, las bases militares e instalaciones objeto del acceso y uso por el personal extranjero.

3.5. Al no haber surtido el trámite correspondiente ante el Congreso de la República, y por tratarse de un convenio integral, la Corte decidió la remisión del Acuerdo al Presidente de la República para que le imparta el trámite constitucional propio de los tratados internacionales.

3.6. En concordancia con lo anterior, la Corte consideró que al no haber sido aprobado mediante ley, el presente Acuerdo Complementario no puede surtir efectos en el ordenamiento interno de Colombia, hasta tanto no satisfaga dicha exigencia.

3.7. Esta decisión de ninguna manera implica un control material sobre la constitucionalidad de las cláusulas del Acuerdo, sino un examen formal del mismo, habiendo concluido que fue omitida la aprobación por el Legislador y la posterior revisión jurisdiccional.

3.8. El “Acuerdo Complementario para la Cooperación y Asistencia Técnica en Defensa y Seguridad entre los Gobiernos de la República de Colombia y de los Estados Unidos de América”, suscrito en Bogotá el 30 de octubre de 2009, fue el único objeto del análisis de constitucionalidad. No incluye pronunciamiento alguno sobre la validez y eficacia de otros acuerdos de cooperación y asistencia en seguridad y defensa u otros acuerdos complementarios o simplificados pactados anteriormente con EE.UU. o con otros países. La Corte Constitucional precisa que las relaciones de ayuda, asistencia y cooperación entre Colombia y los Estados Unidos podrán regirse por los tratados, convenios y acuerdos simplificados o complementarios vigentes que los desarrollen, y que con anterioridad al 30 de octubre del 2009 se han venido aplicando”.

Sin embargo, el gobierno de Santos hasta el momento no mostró ningún interés en hacer dicho trámite, expresó más bien su escaso interés en volver sobre el mismo, con lo cual dicho tema termina perdiendo importancia, tanto en la política interna como en la regional.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera Peralta, Gabriel 1999 “La espada solidaria: cooperación en seguridad y defensa en Centroamérica” en Rojas Aravena, Francisco (ed.) 1999 *Cooperación y seguridad internacional en las Américas* (Caracas: FLACSO-Chile /Paz y Seguridad en las Américas/ Nueva Sociedad).
- Cabrera, Pablo 1999 “Perspectivas sobre la seguridad hemisférica” en Rojas Aravena, Francisco (ed.) 1999 *Cooperación y seguridad internacional en las Américas* (Caracas: FLACSO-Chile /Paz y Seguridad en las Américas/ Nueva Sociedad).
- Cavagnari Filho, Geraldo Lesbat 1994 “América del Sur: algunos elementos para la definición de la Seguridad Nacional” en Leal Buitrago, Francisco y Tokatlian, Juan Gabriel (ed.) *Orden mundial y seguridad. Nuevos desafíos para Colombia y América Latina* (Bogotá: Tercer Mundo/SID/IEPRI).
- David, Charles-Philippe 2000 *La guerre et la paix. Approches contemporaines de la securite et de la strategie* (París : Presses de Science PO).
- Fisas, Vicenç 1998 *Cultura de paz y gestión de conflictos* (Barcelona:Icaria/Antrazyt/Unesco).
- Grupo de Trabajo de Seguridad Regional “Seguridad Regional Andina y Escenarios Posibles” *Policy Paper* (Bogotá) N° 1 (FESCOL/CEPEI/CEPICEI/IEPRI).

- Martínez, Rafael y Tulchin, Joseph S. (eds.) 2006 *La seguridad desde las dos orillas. Un debate entre Europa y Latinoamérica* (Barcelona: Fundación CIDOB).
- Pardo Rueda, Rafael 1999 *Nueva seguridad para América Latina* (Bogotá: FESCOL/CEREC).
- Rojas Aravena, Francisco (ed.) 1999 *Cooperación y seguridad internacional en las Américas* (Caracas: FLACSO-Chile/Paz y Seguridad en las Américas/ Nueva Sociedad).
- Rojas Aravena, Francisco 2009 “América Latina: Defensa y Seguridad en el S. XXI”. Ponencia presentada en el Seminario organizado por la RESDAL *La situación de la Defensa en América Latina y las perspectivas a futuro*, La Paz, 6 y 7 de julio.
- Táger, Ana Glenda y González, Patricia 2001 “Los dilemas de la Seguridad en Centroamérica: la dimensión de las amenazas y las respuestas institucionales”. Ponencia presentada en el *Congreso de LASA*, septiembre.
- Ugarte, José Manuel 2001 “Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina”. Ponencia presentada en el *Congreso de LASA*, septiembre.
- Ugarte, José Manuel 2003 *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa* (Buenos Aires: Plus Ultra).
- Uricoechea, Fernando 2003 “La seguridad democrática en Colombia” en AA.VV. *Seguridad y libertades individuales en Colombia* (Bogotá: Defensoría del Pueblo/GTZ).



Nathalie Pabón Ayala\*

## **INSEGURIDAD Y PERSPECTIVAS DE COOPERACIÓN EN LA REGIÓN AMAZÓNICA**

ESTE DOCUMENTO HACE PARTE DEL RESULTADO de investigación realizado por los miembros del Grupo de Investigación Seguridad y Defensa de la Universidad Nacional de Colombia en el marco del proyecto “Inseguridad en la región amazónica: contexto, amenazas y perspectivas”. La investigación tuvo como objetivo el estudio de las diferentes manifestaciones del crimen transnacional que se presentan en el Amazonas y su incidencia para la seguridad de la región. Entre los fenómenos estudiados se encuentran el tráfico de drogas, de armas, de personas y siguiendo las nuevas manifestaciones la biopiratería, que por las características de la región cobra importancia.

En la primera parte de este texto se presentan de manera breve los resultados que cada uno de los investigadores frente a los diferentes delitos que amenazan la región amazónica. La segunda parte visibiliza la necesidad de integración de los países amazónicos para proteger este importante territorio, visto como una zona gris dado que la presencia del Estado y la articulación de políticas y programas multilaterales es mínima, lo que facilita la manifestación constante de

\* Politóloga, Universidad Nacional de Colombia. Maestría en curso en Asuntos Internacionales, Universidad Externado de Colombia. Miembro del Grupo de Investigación Seguridad y Defensa, Universidad Nacional de Colombia.



fenómenos como el crimen transnacional organizado. Esto teniendo en cuenta las perspectivas de integración de los países de la región y la aplicación de conceptos como la seguridad colectiva, cooperativa y las medidas de confianza mutua.

## **1. INSEGURIDAD EN LA REGIÓN AMAZÓNICA: CONTEXTO, AMENAZAS Y PERSPECTIVAS**

### **1.1. LA REGIÓN AMAZÓNICA Y SU IMPORTANCIA GEOESTRATÉGICA<sup>1</sup>**

La Amazonía es un espacio geográfico que puede considerarse de importancia estratégica puesto que en él confluyen múltiples factores que hacen de ésta una de las regiones más codiciadas del planeta, al punto de configurarse progresivamente como una zona de disputa geopolítica en la que no sólo están interesados los países que la comparten sino otros que tienen especial interés en su riqueza.

El espacio geográfico no puede ser entendido separadamente de los procesos humanos que lo producen, estos se encuentran mediados por relaciones de poder que tienen en el mismo espacio su escenario de desarrollo, los espacios geográficos adquieren entonces importancia, en función de los diversos intereses que en él se encuentran en juego. Estas consideraciones adquieren especial fuerza cuando hablamos de una región como la amazónica caracterizada –además de su extensión– por una inmensa riqueza hídrica, forestal, biológica y cultural.

La región amazónica constituye un importante escenario de disputa geopolítica enmarcado en múltiples tensiones entre lo global, lo nacional y lo local, entre el *extractivismo* y la conservación. Son los diferentes intereses de los diversos actores presentes en la región los que configuran el contexto contradictorio en el que esta se desenvuelve.

La región amazónica se construyó –para la mayoría de los países que conforman la región– de espaldas a la nación; incluso, algunos llegan a pensar que la Amazonía está “vaciada” de nación o que es incluso su antípoda misma (Palacio, 2007). En contraste con los débiles lazos que en el proceso de formación de la región existieron con respecto a las naciones que la comparten, las dinámicas sociales de sus habitantes rebasan las múltiples fronteras políticas de la región.

Es por ello que, en oposición a la frontera como separación de gentes de distintas nacionalidades fieles a un Estado en particular, debe pensarse la Amazonía como región –más allá de los límites entre países– en relación con los intereses suscitados por su inmensa riqueza y las dinámicas de la población que pueden considerarse caracte-

---

1 Con base en Sánchez García (2010: 25).

rísticas comunes a toda la región. Así mismo como menciona Palacio, “el sentido de límites y separación propio de la noción de frontera debe ser superado, no sólo a través de procesos decididos de integración sino también de eliminación de las marcas del choque entre civilización y barbarie” (2007: 14).

No debe obviarse en el estudio de la región amazónica el proceso de internacionalización de la economía –acentuado en América Latina a partir de la década del noventa– que ha incorporado nuevos actores e intereses en la disputa por la región y su riqueza; incluso hay quienes mencionan que este proceso ha producido un cambio fundamental en la dinámica de la región en el que se ha pasado de una globalización *en* la Amazonía a la globalización *de* la Amazonía (Palacio, 2007).

No es sólo el bosque amazónico el que es considerado un objeto global en sí mismo, también el agua, la biodiversidad, sus habitantes y conocimientos son transformados en objetos globales en sí mismos sobre los cuales se urden múltiples planes de dominio. La preocupación por la internacionalización del manejo de dichos objetos globales, de hecho coincide –tanto temporalmente como en términos de sus objetivos– con las políticas del Banco Mundial de internacionalización de la economía, apertura hacia el mercado mundial, y promoción de un desarrollo sostenido (Triana, 1991).

La región amazónica es convertida entonces en un objeto global de carácter ambiental. Sin embargo, este es un proceso cargado de tensiones entre los intereses de los diversos actores con motivaciones sobre la región. Los habitantes, las empresas, las ONG, los Estados, todos ellos representan diferentes posiciones, e incluso, dentro de ellos mismos existen intereses diferenciados.

Aunque existen actores ligados a intereses de preservación o de conservación de la naturaleza desde una perspectiva ecológica y ambiental, también están ligados a esta concepción, capitales que ven en la conservación ante todo un negocio potencial a través de la venta de servicios ambientales y *ecosistémicos*, la obtención de concesiones de conservación y la administración de corredores biológicos, entre otros.

También en términos de seguridad existen riesgos diferentes en la región, asociados a las diferentes percepciones que del mismo tienen los diferentes actores y por tanto a la construcción diferenciada de amenazas.

Veyrunes considera que existen en la región tres grandes percepciones de amenazas diferenciadas según actores: la actividad extractiva y agricultura extensiva como amenazas para la seguridad ambiental, la injerencia externa percibida como amenaza a la soberanía y los

tráficos internacionales y actividades ilegales percibidos como amenazas para la seguridad (2008).

La débil presencia de los Estados en gran parte de la Amazonía hace de esta una zona propicia para el tránsito de diversas actividades ilícitas como la biopiratería, el contrabando, el narcotráfico, el tráfico de armas y el tráfico de personas. Pero, más allá de esto, las difíciles condiciones sociales y económicas que viven los habitantes de la región constituyen uno de los principales caldos de cultivo para esta situación, por lo que este constituye un aspecto de especial importancia a la hora de definir políticas de que contribuyan a contrarrestar el crimen transnacional en la región.

## 1.2. NARCOTRÁFICO EN LA AMAZONÍA<sup>2</sup>

La región suramericana esta siendo un foco de atención internacional, adicional al factor de gran producción de drogas específicamente de coca-cocaína que se presenta en el eje andino Colombia, Perú y Bolivia, esta incubándose la preocupación por la zona amazónica como espacio de tránsito y confluencia de varios tráfico interrelacionados, dadas las lógicas propias de cada uno de estos (Tráfico de armas, drogas, químicos, personas, explosivos, entre otros).

Complejo escenario que se construye alrededor de la región amazónica, pues adicionalmente representa diversos intereses geopolíticos de cada uno de los países que sobre ella tienen soberanía y competencia, es un espacio vital de desarrollo económico, ambiental y garantía de seguridad territorial ante la presencia de varios de los límites fronterizos de los 9 Estados que la componen (Colombia, Bolivia, Perú, Ecuador, Venezuela, Brasil, Surinam; Guayana Francesa y Guyana); fronteras que son singulares al estar condicionadas por la particular geografía, lo cual las enfoca como puntos nodales para la atención gubernamental, que sin embargo es reducida ante las restricciones de comunicación y desvinculación que suelen tener los países de la región suramericana entre los centros de poder administrativo y las zonas periféricas.

En esta zona no solo se encuentran en disputa proyectos económicos ya sean públicos o privados e intereses nacionales, sino el desarrollo social y la subsistencia de múltiples comunidades nativas que encuentran este espacio como su lugar de residencia, su historia y justificación de su existencia. Pero comprender desde el Estado la región amazónica como punto de convergencia de múltiples amenazas y por tanto sitio para atender con medidas de control gubernamental, en manos de la fuerza pública, conlleva im-

---

2 Con base en Vera Arias (2010: 45).

primir acciones coactivas en busca de la difusión de la seguridad y de la limitación a acciones ilegales que sobrepasen los principios rectores del orden público, afectando el ámbito civil y los derechos de las comunidades.

Las condiciones reales que se presentan en la zona amazónica por causa del narcotráfico no están simplemente reducidas a la programación de rutas y presencia temporal de personajes enlazados a redes criminales que dejan una pequeña inversión en la zona como un ejemplo de relaciones comerciales pasajeras.

Por el contrario bajo las apreciaciones y deducciones justificadas por los resultados de los monitoreos realizados por diferentes entes como las Naciones Unidas, el gobierno estadounidense y los gobiernos de la zona, se expone alarmantemente el panorama en evolución de los cultivos ilícitos, señalándose que en Colombia de 2005 a 2006 “El 13% de los cultivos reemplazaron selvas primarias y el 48% sustituyeron otros tipos de vegetación. Esto es un fuerte indicio de que los cultivos se están desplazando continuamente por el país hacia regiones más aisladas, poniendo en peligro pluviselvas tropicales y reservas naturales” (Crisis Group, 2008: 3).

Desde el Perú se expone preocupación por los nexos establecidos por redes criminales y su presencia en zonas de difícil control como la Amazonia, relacionando como “Los mayores incrementos se produjeron en cinco regiones [fuera de las tradicionales] mucho más pequeñas, sobre todo en la aislada selva amazónica cerca del triángulo fronterizo entre Colombia, Brasil y Perú. [...] Los cultivadores de coca también se están trasladando a los parques nacionales de la región amazónica. Hay nuevos cultivos a lo largo del río Putumayo, al otro lado de la frontera colombiana, y en Caballococha, cerca del triángulo fronterizo” (Crisis Group, 2008: 5).

El identificar un crimen transnacional de amplias dimensiones asentado en un territorio con zonas de difícil acceso, desatención y nula presencia estatal genera impotencia y urgencia dentro de la institucionalidad legalmente reconocida para encontrar salidas, lamentablemente unilaterales, que impliquen la extinción de la amenaza dentro de la zona a gobernar; es ahí donde se identifican choques entre ejercicios insuficiente y frustrados de cada uno de los gobiernos afectados a causa de ignorar la condición de amenaza compartida que caracteriza al narcotráfico; el pensar y actuar sobre la Amazonia implica reconocerla como una macro región que posee lógicas y dinámicas circulares e interdependientes que rompen con el esquema limitado y miope de las divisiones territoriales trazadas por aquella construcción denominada Estado.

### 1.3. TRÁFICO DE ARMAS<sup>3</sup>

El tráfico de armas –de forma paralela al narcotráfico– se presenta como uno de los problemas que más incide en la seguridad de la región, debido principalmente a su carácter clandestino, que queda fuera del control de los Estados, y su destino principal de utilización por parte de los grupos al margen de la ley –ya sea de izquierda o derecha–, que despedazan la concentración y el monopolio de la fuerza en una región irremediablemente abandonada.

En general al hacer referencia al tráfico de armas se hace alusión a las armas ligeras que según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), abarca el rango desde pistolas y fusiles hasta lanzagranadas, pasando por bombas de mano y proyectiles, entre otros. Estos elementos han causado la muerte de 4 millones de personas desde 1990, según la Cruz Roja Internacional. Del total de las víctimas, 3,5 millones eran civiles (*El colombiano*, 2004).

Pero para entender tráfico de armas debe asumirse que las armas son mercancías sujetas a las leyes de oferta y la demanda, por lo que su dinámica se encuentra sometida a la transacción de bienes, que en este caso en particular, puede interactuar en marcos de legalidad e ilegalidad. Se entiende generalmente que:

el régimen legal vigente concerniente a las armas representa un factor de gran relevancia dentro del mercado nacional. En primer lugar, las disposiciones jurídicas afectan la oferta de armas de fuego al otorgarle al gobierno el monopolio de su producción y venta. En segundo lugar, la normatividad reguladora impone límites sobre los tipos de armas disponibles para la población civil (Soto, 1993: 3).

En ese sentido puede diferenciarse el mercado legal y el mercado ilegal; en el primero se han identificado tres fuentes principales a las cuales accede la Industria Militar para aprovisionarse –que conforman el mercado registrado y amparado por salvoconductos–: a) la producción propia de armas cortas y de explosivos; b) la importación de armas de otros países; y, c) el inventario de armas decomisadas en el país, y que posteriormente son puestas nuevamente en circulación.

En el segundo, referente al mercado ilegal, es posible distinguir a) la disponibilidad de las armas, ya que a mayor número de mercados mayores posibilidades de acceder a las armas; b) la oferta de armas ilegales; y, c) la procedencia de las armas. Se cree que “las capturas de armas ilegales constituyen aproximadamente un 10% del flujo ilegal total.

---

3 Con base en González Cely (2010: 89).

En ocasiones se hace confusa y difusa la separación entre legales e ilegales ya que es común que las armas cambien su condición de legales a ilegales<sup>4</sup> y viceversa, porque pueden ser hurtadas de los arsenales militares o de las empresas fabricantes o desviarse en el lugar de carga, falsificar documentos de venta, de entrega y de destino final; para posteriormente ser reenviadas a terceros en lugares como Colombia, Angola, entre otros.

En cuanto los esfuerzos regionales para establecer tratados de cooperación en contra del tráfico de armas son sumamente importantes, porque se ubican como intentos palpables por contrarrestar una amenaza común. Sin embargo en este caso, como en muchos otros aspectos, los logros formales se quedan en el plano discursivo y no tienen un peso real que obligue a los Estados a implementarlos.

Debido a que son temas que quedan supeditados a la voluntad de los Estados, la cooperación queda determinada en muchos casos por condiciones particulares en las relaciones multilaterales. Es el caso de Colombia, en donde solo se fortaleció la cooperación con Brasil y Perú en relación a la interdicción aérea y fluvial conjunta en la región amazónica.

Otro aspecto que influye es el protagonismo del conflicto armado colombiano como fuente de amenaza regional y principal demandante de armas; que sumado a la concepción del gobierno colombiano en materia de política exterior, hace que la posibilidad de llegar a acuerdos sea cada vez más lejana.

#### 1.4. TRATA DE PERSONAS EN LA REGIÓN<sup>5</sup>

La región amazónica, en su condición de zona fronteriza, lejana social, cultural y políticamente de los centros administrativos de los países que pertenecen a esta, con importantes recursos naturales cuya explotación demanda grandes flujos de mano de obra, y con un número considerable de población vulnerable, es el espacio ideal para que confluyan y se configuren formas particulares de trata, lo cual combinado con las lógicas sociales propias de la yuxtaposición de diversas temporalidades, hace que el problema de la trata presente prácticas esclavistas de herencia colonial; conflictos sociales, políticos y armados propios de una débil presencia estatal; y crimen transnacional. Configurando un problema, cuya solución implica la transformación de las prácticas sociales, una mayor cooperación intergubernamental y la presencia efectiva del Estado social de Derecho en la región.

---

4 En Colombia, por ejemplo, se considera que un 40% de las armas ligeras son desviadas del comercio legal.

5 Con base en Cruz y Nieto (2010: 122).

La trata de personas en la región amazónica es un problema de difícil delimitación puesto que entre sus prácticas se cuentan cuestiones culturales, así como producto del orden contemporáneo. Esto mismo se traduce en los espacios del delito, por lo que la trata puede ser de orden interno o externo, involucrar redes criminales organizadas, como también ser producto prácticas sociales informales.

En este sentido, algunas de las formas de trata de personas es el producto de la organización social a nivel local y en algunos casos ser entendido como legítimo para las poblaciones donde se localiza el hecho. En otros casos el lugar de origen y de destino de las víctimas de este delito aunque distantes entre sí, se localiza dentro de su mismo país.

Algunos de estos delitos implican el traslado de la persona víctima a un país diferente al suyo; los países de destino pueden ser aquellos con mayores ingresos, sin embargo en una región fronteriza como lo es la amazonia el flujo no puede ser tan claramente determinado, por lo que en esta zona parte de la trata se relaciona con puntos de extracción de materias primas, o centros locales, o regionales de comercio. Las dinámicas de frontera hacen que el espacio no pueda ser socialmente definido desde los límites nacionales, lo cierto es que en el combate del problema las respuestas deben partir de lógicas regionales y de cooperación interinstitucional.os

La frágil presencia del Estado en la región amazónica ha facilitado también la configuración de órdenes autoritarios a nivel local, lo cual favorece que haya mayor posibilidad para que prácticas opuestas al Estado de Derecho, como la esclavitud, se presenten. Generalmente, quienes obtienen beneficio por el uso o tráfico de personas víctimas de este delito cuentan con conexiones con el poder local e inclusive nacional, lo que impide que se concreten acciones reales para detener estas prácticas y judicializar a los responsables.

Cabe destacar el estado de vulnerabilidad en que se encuentra la población indígena que habita la región amazónica, frente a las prácticas que caracterizan la trata de personas, ya sea por su condición como poblaciones aisladas, porque su ubicación es transfronteriza o por que el contacto con el blanco ha sido en su mayoría un choque de gran impacto en todos los niveles, desde una perspectiva puede decirse que se encuentran alejados de la modernidad y en ese mismo sentido alejados de lo que esta significa el Estado, hay vacío de comprensión porque en la mayoría de los casos es la ausencia del mismo la que prima y permite la permanencia de la trata de personas y de las condiciones de explotación al indígena. Los esfuerzos por la reducción de este grado de vulnerabilidad han provenido en su mayoría de los esfuerzos de La OIT. “La OIT buscaba una manera de proteger a los

trabajadores indígenas y tribales que se veían obligados a abandonar sus tierra ancestrales para convertirse en trabajadores estacionales, migrantes, muchas veces en condiciones de servidumbre por deudas o sometidos a trabajos forzosos (Ramos, 2007: 316)".

Para comprender el problema de la trata de personas en la región de la cuenca amazónica hay que tener en cuenta algunos elementos principales como son, la vinculación que este tipo práctica ilegal tiene con otros, es decir que la trata de personas se vincula directamente con la acción de los grupos criminales transnacionales los cuales mantienen diversas prácticas ilegales como con el tráfico de armas o el trafico de drogas, de igual forma la explotación sexual comercial forzosa de y el trabajo forzoso para la explotación económica.

La trata de personas es un delito que depende de la inequidad, inequidad económica, que hace a poblaciones en situación de pobreza susceptibles de los abusos de los empleadores; inequidad de género siendo las mujeres víctimas de abusos, dificultades para conseguir trabajos en condiciones dignas, desatención de las autoridades; inequidades sociales y culturales, que parten de un desconocimiento a las culturas indígenas, y desencadenan una serie de prácticas racistas, en las que incluso puede haber participación de las autoridades locales.

La amazonia es un lugar donde la falta de presencia estatal, el racismo y otras prácticas discriminatorias, desconocimiento de los derechos de género y de los menores, han permitido un sin número de formas de explotación. Las características geográficas del territorio amazónico exigen por parte de los Estados, un control de las fronteras para evitar las migraciones ilegales. Sin embargo además de las medidas de control, hay que tener en cuenta que se deben atacar las causas de estas problemáticas, es decir si bien se hace necesario la implementación de políticas efectivas que enfrenten estas problemáticas, existen factores causales, estímulos al apareamiento de estas prácticas ilegales interrelacionadas que violan los Derechos Humanos. Factores como la inestabilidad política, económica al interior de los Estados, la precariedad o ausencia de oportunidades de empleo, el desplazamiento por factores de conflicto armado.

La estrategia entonces para enfrentar esta amenaza es el reconocimiento del la confluencia de varias dinámicas en donde la trata de personas es una actividad más ligada a un serie de actividades criminales ejecutadas por redes transnacionales. El Amazonas se presenta entonces como un territorio que por sus características favorece la acción de estas redes transnacionales. La carencia de políticas públicas eficientes para enfrentar este problema así como los factores estructurales que al interior de los Estados estimulan su origen.



### 1.5. BIOPIRATERÍA: UNA AMENAZA A LA BIODIVERSIDAD AMAZÓNICA<sup>6</sup>

El carácter estratégico que la región amazónica tiene no sólo para los países andinos y Brasil, sino para el mundo entero proviene de las riquezas que a nivel ecológico y ambiental posee la región, en efecto, sobre el *bioma*<sup>7</sup>, decía Rosalía Arteaga, Secretaria General de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), que no hay estudios definitivos sobre la riqueza amazónica, pero que los investigadores estiman que el bioma contiene, en sus 7,5 millones de km<sup>2</sup> (equivalente a 40% del territorio de América del Sur) casi la mitad de todas las especies conocidas, entre ellas, 45 mil especies de plantas, 1.800 especies de mariposas, 1.300 especies de peces de agua dulce, mil especies de aves y 300 especies de mamíferos (OTCA, 2006).

Esta riqueza ambiental hace de la región una prioridad para una serie de actores que desbordan a los 8 países sudamericanos: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela, partes contratantes de la OCTA, así como también de la Guyana Francesa. En este amplio espectro encontramos a otros Estados, Organismos Internacionales, Empresas Multinacionales y Movimientos Sociales. En todos estos actores está latente la preocupación y el destino de la región, que es considerada como uno de los biomas más importantes del planeta.

En efecto, tanto Estados Unidos como la Organización de Naciones Unidas (ONU) han dedicado esfuerzos a la protección del Amazonas, por ejemplo, Estados Unidos, por medio de la Agencia Estadounidense para el Desarrollo (USAID, por sus siglas en inglés) ha diseñado la Iniciativa de Conservación en la Cuenca del Amazonas (ICCA) la cual señala que “la conservación y el desarrollo sostenible de estos recursos naturales y sociales representan una enorme oportunidad así como una gran responsabilidad. Diariamente, los gobiernos y las sociedades civiles dentro de la Cuenca del Amazonas enfrentan el reto de satisfacer necesidades a corto y largo plazo, equilibrando la conservación ambiental y el bienestar económico” (USAID, 2006: 2).

A su vez, la ONU cuenta con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente<sup>8</sup> (PNUMA) que posee una oficina regional para la región latinoamericana y el Caribe, cuya misión es “dirigir y

6 Con base en Ortega Gómez (2010: 154).

7 Entiéndase como a unidad ecológica de clasificación más amplia que es útil reconocer, después del conjunto del planeta. Los biomas terrestres normalmente se basan en las estructuras vegetales dominantes (por ejemplo en los bosques y las praderas). Los ecosistemas que pertenecen a un bioma funcionan de forma parecida, aunque pueden estar compuestos de especies muy diferentes.

8 Para mayor información, ver: <<http://www.pnuma.org/perfil/mision.php>>.

alentar la participación en el cuidado del medio ambiente inspirando, informando y dando a las naciones y los pueblos los medios de mejorar la calidad de vida sin poner en peligro la de futuras generaciones” (PNUMA, 2006). Dentro de este programa hay una serie de acciones como un sistema de alertas tempranas, un programa de seguimiento de políticas públicas nacionales, en síntesis, hay una mirada internacional que ve a la Región amazónica como patrimonio del plantea más allá de las consideraciones de los países que conforman esta región.

En este contexto, el tema de la biopiratería y de la propiedad intelectual adquiere una relevancia inusitada que no ha ocupado el lugar que le corresponde en la agenda pública de los países de la región. Sin embargo, el tema va más allá, puesto que el tráfico respecto a la vida, a los conocimientos tradicionales y a la biodiversidad adquiere los tintes de una amenaza a la seguridad de la región amazónica, debido a que se construye como un factor de riesgo que afecta a las comunidades nacionales localizadas en la región al tiempo que presiona a los Estados andino-amazónicos a generar respuestas de control –coercitivas o no– a la expansión de este delito.

La biopiratería se configura como un delito de carácter *intermés-tico*, esto es, que conjuga la agenda pública de seguridad, medio ambiente y desarrollo económico, social y cultural tanto de Colombia como los demás países presentes en la región amazónica y por lo tanto, su resolución o manejo no depende únicamente de la voluntad de tal o cual Estado, sino conjuga diversidad de actores y escenarios que deben ser tenidos en cuenta a la hora de plantear soluciones. Debido al enfoque que en este trabajo se maneja, esto es, desde el punto de vista de los efectos sobre la seguridad de la región, el tema de la biopiratería debe ser enfocado desde una mirada que propenda por la seguridad cooperativa y no por iniciativas nacionales cuyo nivel de efectividad es poco apreciado dado que no tiene en cuenta los contextos regionales.

## **2. SISTEMAS DE SEGURIDAD COLECTIVA Y COOPERATIVA: UNA OPORTUNIDAD PARA LA REGIÓN AMAZÓNICA**

En el escenario internacional se reconoce la importancia de la región amazónica como espacio de invaluable riqueza natural, económica, social y cultural; sin embargo, se destaca una ausencia de políticas concretas, tanto por parte de actores estatales como de nuevos agentes que inciden en el establecimiento de temas de la agenda política, que impulsen efectivamente la preservación de los recursos que se encuentran en la Amazonía. La ausencia estatal y la falta de políticas públicas, basadas en la cooperación e integración entre naciones, que reivindicquen el desarrollo sostenible y el bienestar de los habitantes de la región y trasciendan las visiones de desarrollo y explotación de

los recursos naturales, son una característica común a los países que comparten territorio amazónico.

Esta falta de preocupación es producto del desconocimiento de los Estados acerca de la importancia de la Cuenca Amazónica, lo cual se expresa en dos aspectos: primero, el no concebir políticas interiores fuertes y concretas que propendan por la protección, defensa y desarrollo de la zona; segundo, la ausencia de políticas exteriores que permitan la integración colectiva y cooperativa entre los países de la región.

## **2.1. SEGURIDAD COLECTIVA Y SEGURIDAD COOPERATIVA EN LA CUENCA AMAZÓNICA**

La globalización ha permitido la apertura de espacios, la interacción de actores, el intercambio económico, la creación de redes de conocimiento y culturales, la promoción de las tecnologías, el diseño de políticas multilaterales, entre otros factores que mantienen al mundo de hoy en constante comunicación. Sin embargo, también trae consigo las facilidades para que las nuevas amenazas que se caracterizan por su carácter transnacional hagan presencia en territorios donde la ausencia estatal y la falta de políticas multilaterales son características, haciendo de regiones como la Amazonía territorios propicios para el desarrollo de actividades ilegales.

En la región amazónica las nuevas amenazas hacen presencia debido a que las características geográficas aíslan la acción estatal, aunado al desinterés por la integración de políticas multilaterales que permitan actividades de control. Estas amenazas se caracterizan por ser de carácter transnacional, fenómenos de criminalidad internacional, como tráfico de armas, tráfico de drogas –especialmente precursores químicos, tráfico de personas, y biopiratería.

Por tanto, las medidas que se tomen para enfrentar las nuevas amenazas traducidas en fenómenos de crimen transnacional, deben contemplar políticas multilaterales que, a partir de conceptos como seguridad colectiva y cooperativa, promuevan medidas de confianza mutua para el establecimiento de controles que frenen la comisión de estos delitos y de programas de cooperación que promuevan el desarrollo y protección de la frontera.

### **a. Seguridad colectiva**

El concepto de seguridad colectiva cobra importancia en el panorama internacional con la creación del organismo supranacional de la Sociedad de Naciones en 1919, que tenía como objetivo prevenir la guerra, restablecer las relaciones internacionales después de la Primera Guerra Mundial y promover la negociación de las partes que se encontrarán en conflicto. La idea del presidente estadounidense Woo-

drow Wilson, su principal promotor, era eliminar la aparición de nuevos conflictos bajo la premisa de preservación de intereses colectivos mundiales y la búsqueda de consensos que antecederan al desarrollo de enfrentamientos.

El balance que propone la seguridad colectiva es –al menos teóricamente– más eficiente para detener al agresor que el *mecanismo balanceador* que propone la teoría realista. El agresor, o la amenaza en el sistema de seguridad colectivo, se ve enfrentado a una coalición que es superior y predominante en términos de poder. A su vez, se reducen significativamente las incertidumbres acerca de la concreción de una alianza para equilibrar al Estado agresor o la amenaza. La existencia de compromisos previos es la característica más importante de esta alianza entre Estados y de su superioridad) comparativamente con el agresor. La seguridad colectiva disminuye el peso del dilema de seguridad sobre la política exterior de los Estados a través de tres instancias: promoviendo la cooperación y disminuyendo la competencia; incrementando la capacidad y disminuyendo la incertidumbre de la disuasión, reduciendo así la relevancia de las capacidades ofensivas de los Estados particularmente involucrados en el asunto; finalmente, los mecanismos institucionalizados de la seguridad colectiva suponen un aumento en la transparencia que conduce a una disminución de las dinámicas de espiral –típicas del dilema de seguridad– por la falta de comunicación. (Guzmán Castro: 2010).

La mejor expresión de la búsqueda de los ideales de la seguridad colectiva en el continente americano es el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), suscrito en 1947 con el fin de rechazar cualquier tipo de agresión proveniente de un país ajeno al continente. Sin embargo, al igual que con la organización militar y de defensa regional que representa la Junta Interamericana de Defensa creada en 1942, las críticas por la falta de efectividad y cumplimiento de los compromisos establecidos son fundamentadas. El caso más visible es la inoperancia que el TIAR demostró en el conflicto entre Inglaterra y Argentina por las Islas Malvinas, en el que se reflejó la falta de compromiso de algunos gobiernos por hacer respetar la soberanía de uno de los países del continente.

La incapacidad del TIAR para resolver las divergencias en la región no solo se explica por la supremacía militar y económica de Estados Unidos que impone e influye las decisiones y formas de acción, sino también por la forma en que es empleado el Tratado, bajo las concepciones que influenciaron su creación como la Segunda Guerra Mundial y la lógica amigo/enemigo de la Guerra Fría.

Los países que integran la región amazónica aplicando el concepto de seguridad colectiva, crearon instrumentos como la Carta Andina

para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos Destinados a la Defensa Externa; la Declaración de la Subregión Andina como Zona de Paz, y el Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación, instrumentos que carecen de efectividad por no plantear acciones concretas de cooperación para enfrentar los riesgos que afectan a la región, y que actualmente se ven desestimados aún más por las divergencias entre los gobiernos de los países andinos reflejadas en el debilitamiento de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

A las anteriores instancias se suman importantes programas como el Plan Andino de Cooperación para la lucha contra las drogas y delitos conexos; el Plan Andino para la prevención, combate y erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos; y, la Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino; también desarrollados en el marco de la CAN, organismo desde el cual se podrían promover importantes iniciativas para la seguridad de la cuenca amazónica pero que actualmente se encuentra desgastado por la falta de concreción en sus estrategias.

Con las nuevas formas en las que se manifiestan las amenazas, desconociendo los límites fronterizos y con la creación de redes delictivas con presencia en diferentes países, el concepto de seguridad colectiva cobra relevancia como modelo de integración, así como el concepto de seguridad humana para la identificación de prioridades. La seguridad colectiva como concepto para enfrentar las nuevas amenazas busca redefinir las fronteras territoriales para actuar más allá de los espacios nacionales tal y como lo hace el crimen organizado transnacional.

#### **b. Seguridad cooperativa**

Este concepto tiene un origen más reciente, definido como una nueva forma de “concebir un sistema internacional que garantice la seguridad de los Estados Naciones en sus relaciones con el resto de los actores internacionales” (Hardy, 2003: 1). Esto implica la necesidad de establecer relaciones de confianza que promuevan y garanticen la cooperación.

El principal mecanismo para contrarrestar los conflictos es la prevención; mediante la consolidación de acuerdos entre Estados busca unificar los esfuerzos para enfrentar las amenazas, principalmente aquellas que afectan a dos o más Estados, y evitar que estos mismos problemas puedan convertirse en un detonante a futuro de conflictos. La seguridad cooperativa pretende “estructurar acuerdos entre Estados sobre la base de medidas que permitan prevenir la guerra entre ellos [...] previniendo que los medios para una agresión exitosa se

puedan reunir [...] la estrategia es pasar de contrarrestar las amenazas a la prevención de que dichas amenazas surjan” (Hardy, 2003: 8).

La seguridad cooperativa presupone, para su efectiva aplicación, que los Estados reconozcan como único objetivo militar la defensa de su territorio común, aspecto difícil de implementar dada la clásica concepción de soberanía que tienen los Estados, en donde no se concibe el intercambio y apertura de las fronteras y la correspondencia de políticas para enfrentar las amenazas. El territorio y la protección de fronteras son primordiales en el concepto tradicional de soberanía, los controles y regulaciones que tienen los Estados y la característica de poder que les da no permite que esta visión de cooperación trascienda, como se puede visibilizar en las políticas exteriores de los países con territorio de la cuenca amazónica.

Otra requisito para que la cooperación entre Estados se promueva es la de abandonar las pretensiones de expansión y ocupación de otros territorios, subordinando este interés nacional, si se tiene, a los intereses acordados por consenso en la comunidad internacional. Aludiendo al concepto de seguridad entendido por su carácter subjetivo en la percepción de riesgos que pueden afectar la tranquilidad, es complejo que los Estados no pretendan, argumentando la defensa de su territorio, acudir a la ocupación o paso de sus ejércitos a suelo vecino cuando las amenazas son percibidas de forma diferente.

La falta de coordinación y establecimiento de agendas comunes frente a los riesgos y amenazas que a nivel nacional y multilateral afectan la seguridad, dificultan la instauración de medidas de prevención que contrarresten la aparición de enfrentamientos bélicos. De esta descoordinación multilateral se vale el crimen transnacional organizado para irrumpir en las estructuras sociales, políticas y económicas de la Cuenca Amazónica.

Con el fin de precisar la diferencia entre los conceptos de seguridad y el momento de su implementación en un proceso de integración o cooperación, se puede decir que la seguridad cooperativa se relaciona con la creación de un ambiente de seguridad estable y predecible a través de la regulación mutua de las capacidades militares y los ejercicios operativos que generan, o pueden generar, desconfianza e incertidumbre. Lo que distingue a la seguridad cooperativa de los enfoques tradicionales es su énfasis en la prevención. En lugar de disuadir amenazas a la seguridad nacional o prepararse para combatir las si éstas llegan a concretarse, la seguridad cooperativa apunta, en primer lugar, a evitar que éstas surjan.

La seguridad cooperativa tiene que ver con aquellos esfuerzos sostenidos desarrollados entre Estados para reducir la probabilidad de guerra, o de sus consecuencias en caso de ocurrir, los cuales no son

dirigidos contra un Estado o grupo de Estados específicos. El modelo de la seguridad cooperativa requiere el reconocimiento por parte del Estado de la necesidad de cooperar con otros Estados como la mejor forma para aumentar su propia seguridad.

Tanto la seguridad colectiva como la cooperativa trabajan hacia el interior de la organización, es decir buscan como meta la seguridad entre los miembros de ésta. Su diferencia primordial radica en el enfoque respecto al momento en el cual se debe neutralizar el conflicto. Mientras la seguridad cooperativa actúa antes, previniendo el surgimiento de conflictos que puedan alterar la seguridad de los Estados miembros, la seguridad colectiva actúa neutralizando el conflicto una vez que éste ya ha surgido, es decir en forma curativa<sup>9</sup>.

Teniendo en cuenta estos dos conceptos, las perspectivas de cooperación en torno a la región amazónica son escasas. Existen iniciativas nacionales y bilaterales que buscan generar controles al crimen transnacional en zonas fronterizas, el más reciente y enfocado al tema de combate a las actividades ilícitas en el Amazonía es el “Memorandum de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Colombia, el Gobierno de la República Federativa del Brasil y el Gobierno de la República del Perú para Combatir las Actividades Ilícitas en los Ríos Fronterizos y/o Comunes”<sup>10</sup>, específicamente el combate al tráfico de armas y drogas por los ríos del Amazonas.

Este acuerdo permite articular acciones comunes entre los tres países para hacer frente a las amenazas que se presentan en la cuenca. Sin embargo, este tipo de iniciativas en la región se limitan a acciones nacionales, bilaterales y tripartitas, sin existir aún acciones conjuntas solidas que permitan el desarrollo y protección de la Cuenca Amazónica más allá del Tratado de Cooperación Amazónica, firmado en 1978 y materializado con la creación de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica en 1998. Es decir, no existe la concreción de una seguridad colectiva para la Cuenca Amazónica que atienda las amenazas de manera conjunta a través de la coordinación de políticas para disminuir sus efectos, ni tampoco una seguridad cooperativa que genere un ambiente de confianza y prevenga el desarrollo de riesgos traducidos en las diferentes modalidades del crimen transnacional.

---

9 Con base en: Carter, Ashton; Perry, William y Steinbruner, John 2000 “A New Concept of Cooperative Security” en *Strategy and Force Planning* (Newport: Naval War College Press). pp. 214-26, 3ª Edición. Citado en Hardy Videla (2003: 4).

10 El convenio tiene como finalidad trabajar coordinadamente para combatir el tráfico ilícito de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y sus delitos conexos, el contrabando de precursores químicos, la delincuencia transnacional, el tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos y otras actividades delictivas.

Es necesario que los países que integran la Cuenca Amazónica trasciendan las instancias nacionales y bilaterales, y proyecten acciones y alianzas multilaterales para la atención del territorio no sólo en el ámbito de la salvaguarda de la seguridad, sino también en la protección de los recursos y el desarrollo social sostenible de la región. Brasil es el país que actualmente muestra mayor interés por la protección de la Amazonía y emprende medidas como el Sistema de Protección de la Amazonía (SIPAM), implementado a través del Sistema de Vigilancia de Amazonia (SIVAM), con algunos acercamientos de Perú, Colombia y Bolivia para sumarse a esta política; sin embargo, no existen los recursos, la tecnología ni el interés político por parte de otros países por integrar un solo sistema que salvaguarde la seguridad de la Cuenca.

La coordinación de agendas de seguridad es fundamental. No obstante, la región presenta una serie de características que han imposibilitado la integración y el establecimiento de medidas comunes para la protección de la Cuenca Amazónica. Las distintas percepciones de amenaza por parte de cada país, la falta de identificación de amenazas comunes y priorización de estas, la escasa voluntad política que se traduce en la cesión de espacios o algunas competencias que vulneren la soberanía, las diferencias ideológicas y políticas de los gobiernos, las alianzas con países extraregionales (para compras de armamentos, intercambio de tecnología, modernización de las Fuerzas Armadas), la identificación de intereses nacionales, la regionalización de problemas internos como el conflicto armado colombiano, la inestabilidad de los sistemas políticos, son algunas de estos factores característicos. Los Estados aún no han entendido la importancia mundial de la Amazonía lo que se visibiliza en la escasa mención en sus políticas exteriores y de seguridad a este tema, y esto se ve reflejado en la proyección internacional de posibles acciones.

La región carece de interés por compromisos que se traduzcan en acciones concretas para la integración; los existentes no van más allá de la retórica y los discursos. Sin embargo, esta es una característica de toda la región latinoamericana y se debe a la dificultad de cómo es percibida la seguridad y la defensa. Desde esta perspectiva Francisco Rojas (2004) presenta las siguientes características de América Latina en materia de seguridad:

- a. región unipolar; en lo que hace a la seguridad en América Latina o, en su conjunto, en el continente americano, podemos afirmar que en sentido estricto, en la región siempre ha regido la unipolaridad. Esta se expresa en el poderío económico, político y militar de Estados Unidos, que ha sido la única y exclusiva influencia externa determinante en la zona;



- b. América Latina es marginal en asuntos estratégicos globales;
- c. región desnuclearizada y libre armas de destrucción masiva;
- d. región con bajo gasto militar;
- e. área con bajo conflicto interestatal;
- f. región con profundas asimetrías.

## 2.2. MECANISMOS ACTUALES DE COOPERACIÓN

En lo referente a la Cuenca Amazónica se reconocen importantes esfuerzos conjuntos para el mantenimiento de la seguridad y el control del crimen transnacional organizado. Se mencionan a continuación algunos esfuerzos generales, sin entrar en el detalle del importante número de acuerdos y tratados bilaterales y multilaterales entre los Estados de la Cuenca.

En la región andina principalmente, se vienen desarrollando encuentros entre los Altos Mandos de las Fuerzas Armadas y un trabajo bilateral en asuntos policiales para el fomento de las medidas de confianza mutua. Además, se reconoce el papel protagónico de Brasil en la implementación del Sistema de Protección de la Amazonía (SIPAM) y el Sistema de Vigilancia de la Amazonía (SIVAM) que tienen como principal objetivo controlar las acciones de las organizaciones criminales que utilizan las fronteras desatendidas por los Estados para el tráfico ilegal. Esfuerzo que ya tiene un espejo importante en Perú, país que recibe cooperación de Brasil en medios tecnológicos y logísticos para la vigilancia del su territorio amazónico, de igual manera intercambian información que permita consolidar el proyecto SIVAN-SIPAN Perú.

Estos sistemas de vigilancia y protección han sido reconocidos por los países amazónicos como efectivos, han demostrado interés por adoptarlos buscando una integración no solo en el uso de tecnologías, sino en el intercambio de información y planeación de acciones conjuntas; no obstante, implican un desarrollo e inversión en tecnología que no todos los países latinoamericanos están en condiciones de asumir, sumado al hecho de tener que compartir procesos de acción que la desconfianza existente en la región no permite por la forma en que se concibe aún la soberanía.

Es tal la importancia que empiezan a proyectar estos sistemas que, independiente de las críticas o sospechas que pueda generar, se estableció una cooperación con el Comando Sur de Estados Unidos a partir de la reactivación de la IV Flota, en sistemas informáticos que se dedican a interceptar el tráfico de drogas. La reactivación de la IV Flota es para algunos la manifestación del interés de los Estados

Unidos en la Amazonía, sus recursos e inversiones, para otros se trata de recordar la supremacía militar de los Estados Unidos a los gobiernos de izquierda radical en la región que han ampliado sus relaciones multilaterales, y para otros se trata de una estrategia para la detención y control de los tráficos lícitos en los mares y ríos de la región. Al margen de la presencia más activa del Comando Sur a través de la IV Flota, los procesos de cooperación en la región deben buscar la autonomía de otros actores regionales o extraregionales que puedan afectar los intereses de la región y dificultar las relaciones entre países.

Otro proyecto importante que promovería no solo el desarrollo en la cuenca sino la integración y el trabajo coordinado para mantener la seguridad en la zona es la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), en cuanto la idea de desarrollar un proceso multilateral y multisectorial para la integración de infraestructuras de transporte, energía y telecomunicaciones atrae la inversión y demanda la cooperación y coordinación de acciones logísticas, tecnológicas y de protección del territorio, lo cual se verá reflejado en el aumento de la seguridad.

Sin embargo, el mecanismo más importante de cooperación desde el cual se deben concentrar todos los esfuerzos es el Tratado de Cooperación Amazónica de 1978 y la resultante Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). El tratado busca impulsar acciones conjuntas para el desarrollo de la región, garantizando la distribución equitativa de los recursos y comprometiendo a los Estados en la conservación del medio ambiente desde el respeto de su soberanía. “La débil presencia institucional de los Estados en la región amazónica generó iniciativas tendientes a la integración física del amazonas, con la idea de evitar cualquier intento de control internacional sobre la región. Es decir, que se buscó regionalizar la solución a través de la cooperación con el fin de evitar la internacionalización de la problemática” (Sampó, 2003).

Este Pacto amazónico fue firmado por Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guayana, Perú, Surinam y Venezuela, y su principal objetivo es coordinar y complementar las acciones que se realizan a nivel nacional a través de intercambio de información, marcos jurídicos comunes y estrategias y operaciones conjuntas. La OTCA ha reconocido la necesidad de la cooperación entre Estados en tanto el carácter transnacional de la ilegalidad, y a su vez, por la importancia de cuidar una de las reservas ecológicas más importantes del mundo, víctima del desgaste indiscriminado de flora y fauna y su tráfico ilegal. Las dificultades geográficas para movilizarse en la zona también se convierten en un tema prioritario de discusión dado que algunos Estados comparten la visión de involucrar a las Fuerzas Armadas, por sus ca-

pacidades aéreas y fluviales, en la preservación del territorio dada la falta de preparación de las instituciones policiales para desenvolverse en estos terrenos.

El Tratado de Cooperación Amazónica puede ser pensado y revitalizado como instrumento tendiente a la implementación de políticas de seguridad frente a las amenazas no tradicionales. El carácter transnacional de las mismas, hace de la cooperación interestatal el único medio de implementación de políticas efectivas. A su vez, las preocupaciones de seguridad y aspiraciones geopolíticas brasileñas con la implementación del SIVAM/SIPAM permiten mejores posibilidades para alcanzar dicha cooperación (Sampó, 2003).

Las iniciativas y necesidad de establecer acuerdos son prioritarios en la región, a pesar que existen tratados y organismos que regulan diferentes materias de la seguridad y la defensa, las acciones concretas y los compromisos no son efectivos, a esto se suman las diferencias políticas, económicas e ideológicas de los gobiernos de la región. Sin embargo, se reconoce en ellos la necesidad de integrar esfuerzos dado que las amenazas demandan un control transnacional. Resultado de ello son nuevos procesos de integración como la UNASUR y el Consejo Sudamericano de Defensa que buscan el acercamiento, diálogo, confluencia de acciones conjuntas, cooperación, construcción de agendas comunes y fomento de medidas de confianza.

El Consejo de Defensa Suramericano en el marco de la UNASUR, es una iniciativa positiva de involucramiento de los decisores políticos en los temas de Defensa y de mirar individualmente el funcionamiento de las instituciones, sus deficiencias y fortalezas. Un mecanismo de cooperación sin la presencia de Estados Unidos permitirá que los acuerdos y el cumplimiento de estos se den de una manera más equilibrada y consensuada, determinando las prioridades de la región entre las cuales se espera esté la protección de la región amazónica. El Consejo Sudamericano de Defensa busca extender la metodología de estandarización de gastos de la defensa que existe entre Chile y Argentina, promover ejercicios militares conjuntos principalmente en misiones de paz, el trabajo conjunto en materia de catástrofes y fomento de otras medidas de confianza. El Consejo puede ser una excelente oportunidad para que las estrategias individuales y conjuntas de los países de la cuenca amazónica cobren importancia en el panorama internacional y se logre la cooperación de otras latitudes para el control de los tráfico ilícitos.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

Pese a que existen mecanismos de seguridad colectiva y cooperativa que permiten la integración y el trabajo conjunto entre los países que limitan con la cuenca amazónica, los esfuerzos aún no se re-

flejan en compromisos y acciones concretas como lo podrían ser la interdicción aérea y fluvial. Los países de la región deben priorizar en sus agendas el tema de la Amazonía y las acciones que deben establecerse para hacer frente a los nuevos desafíos del crimen transnacional organizado.

Los conceptos de seguridad colectiva y cooperativa no son excluyentes en su aplicación y esto debe ser tenido en cuenta para el diseño y reingeniería de las instituciones que se han creado en torno a la cuenca amazónica. Las ventajas de implementar estrategias dentro de estos dos conceptos permitirán a los países reducir costos no sólo en tecnologías, sino en todo tipo de recursos por ejemplo para la implementación de programas como el SIVAM/SIPAM para toda la región, posibilitando la proyección del sistema y de las estrategias que dentro de él se impartan, no sólo para el posicionamiento de la región a nivel mundial sino para atraer la atención acerca de la corresponsabilidad de todos en el control del crimen transnacional y la coordinación redundará en la disminución del impacto de los tráficoos ilegales y la protección de los recursos de la Cuenca.

La seguridad cooperativa patrocinada desde escenarios como el Consejo Sudamericano de Defensa o la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, es una importante alternativa cuando se busca la prevención de conflictos en la región puesto que genera confianza entre Estados y promueve la cooperación y estrategias comunes de acción. La seguridad cooperativa disminuye las posibilidades de conflicto que puedan alterar la seguridad de la región, situación que es aprovechada por las organizaciones criminales para ejercer sus actividades ilegales. A su vez, como se puede observar a lo largo de este estudio, fenómenos del crimen como los tráficoos de armas, personas, drogas y la biopiratería, ya son un hecho en la cuenca amazónica debido a la falta de presencia de los Estados; sin embargo, un modelo de seguridad colectiva permite la coordinación de estrategias para enfrentar el problema cuando este ya está presente.

Es importante la cooperación policial, militar y de los organismos de inteligencia, principalmente en zonas de frontera, para enfrentar los problemas en la Cuenca con el fin de aumentar la efectividad de la seguridad colectiva. Las voluntades políticas y el diseño de estrategias por sí mismas no mitigan los riesgos y sólo las acciones concretas de los organismos del Estado pueden arrojar resultados. Las organizaciones criminales tienen la capacidad de adaptarse a la geografía, resolver problemas rápidamente, engañar las restricciones y saltarse las prohibiciones, y la falta de cooperación entre Estados, sumado a las condiciones precarias de salud, empleo, educación y desarrollo del territorio amazónico, facilita su acción.

Ahora bien, existen otros mecanismos que facilitan las acciones conjuntas entre Estados, puesto que evidencian con completa claridad las políticas de seguridad interna y de defensa externa de cada uno de los países: los Libros Blancos de Defensa. Éstos han adquirido un importante papel en la definición de las políticas de seguridad y defensa en la región y serían de utilidad para el acercamiento de los países de la Cuenca y de sus estrategias sobre ella, principalmente porque permite la discusión y la interacción de propósitos, tanto de las autoridades institucionales encargadas de formular, implementar y evaluar las políticas, como de las organizaciones sociales interesadas y afectadas positiva o negativamente por estas decisiones. La construcción conjunta de la política de defensa entre autoridades y sociedad civil abre caminos para el fortalecimiento de la democracia y para identificar, en el caso de la Amazonia, las necesidades no solo de seguridad sino de desarrollo del territorio.

No obstante, para que estos mecanismos y procesos de cooperación en seguridad se consoliden, es necesario superar no sólo las concepciones radicales sobre el concepto de soberanía sino la falta de comprensión sobre la corresponsabilidad. A su vez, en la región los modelos políticos y económicos disímiles demandan mecanismos de cooperación e integración efectivos, y los existentes –CAN y MERCOSUR– deben reformarse para lograr la confluencia de una agenda regional más allá de las voluntades y personalidades de los gobiernos. El entendimiento y respeto de las percepciones de seguridad y defensa, junto con el conocimiento de los esfuerzos nacionales para enfrentar el crimen transnacional organizado, serán aspectos fundamentales en la generación de la confianza y la implementación de acciones efectivas de manera conjunta.

A pesar de los avances e intenciones de acuerdos de cooperación e integración, Sudamérica no ha logrado consolidar la seguridad y la defensa como política pública, no se han alcanzado en ningún ámbito consensos e integración efectivos, lo cual se ve reflejado en la integración en el Amazonas. A eso se suma una escasa participación ciudadana en estos temas, debido a la falta de conocimiento, al poco interés y la desconfianza en las instituciones.

Con el fin de alcanzar un escenario positivo se debe trabajar en la subregión en el impulso de iniciativas que busquen acercar a los países, y el primer paso debe estar enfocado a identificar intereses comunes como el factor económico y la preservación de la seguridad que, con la presencia de las nuevas amenazas transnacionales, justifica una reacción multilateral.

La atención al problema emergente de las redes de traficantes –de drogas, armas, personas, biodiversidad, etc.– en zonas con riquezas y

diversidad de recursos naturales, potencialmente permitiría el acercamiento entre países. Estos fenómenos, dado su carácter transnacional, demandan el trabajo conjunto para enfrentarlos y por tanto, pese a la dificultad para establecer una agenda común en temas de seguridad y la identificación de amenazas en la Cuenca Amazónica, es primordial atender conjuntamente los factores de inseguridad en la región amazónica.

## BIBLIOGRAFÍA

- “Bioma” s/f en <<http://www.greenfacts.org/es/glosario/abc/bioma.htm>> y <<http://www.otca.org.br/publicacao/SPT-TCA-ECU-20.pdf>> acceso 5 de septiembre de 2009.
- Crisis Group 2008 “La droga en América Latina I: perdiendo la batalla. Informe sobre América Latina N° 25” en <[http://www.crisisgroup.org/library/documents/latin\\_america/25\\_la\\_droga\\_en\\_america\\_latina\\_i.pdf](http://www.crisisgroup.org/library/documents/latin_america/25_la_droga_en_america_latina_i.pdf)> acceso 14 de marzo de 2008.
- Cruz, Camilo y Nieto, Johanna 2010 “Esclavitud contemporánea, el problema de la trata de personas en la región amazónica” en Vargas Velásquez, Alejo (ed.) *Inseguridad en la región amazónica: contexto, amenazas y perspectivas* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia).
- González Cely, Leydy Johana 2010 “Tráfico de armas: una forma de crimen transnacional en la región amazónica” en Vargas Velásquez, Alejo (ed.) *Inseguridad en la región amazónica: contexto, amenazas y perspectivas* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia).
- Guzmán Castro 2010 *Un Acercamiento al Concepto de la Seguridad Colectiva: Teoría y Praxis*. (Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella) en <<http://www.caei.com.ar/es/programas/teoria/39.pdf>> acceso noviembre de 2011.
- Hardy Videla, David A. 2003 “La seguridad cooperativa. Un modelo de seguridad estratégica en evolución” en *Revista de Marina* (Armada de Chile), N° 6.
- Organización del Tratado para la Cooperación Amazónica (OTCA) 2006 “Entrevista a Rosalía Arteaga: Los 8 países que conforman la Amazonía deben siempre conservar su soberanía” en *Ecoestrategia* (Quito y España) en <<http://www.otca.org.br/en/noticia/noticia.php?idNoticia=1689&tipoN=7>> acceso noviembre de 2011.
- Organización del Tratado para la Cooperación Amazónica (Brasilia: OTCA) 2011 en <<http://www.otca.org.br/ep/>>.
- Ortega Gómez, Andrés Felipe 2010 “Biopiratería: una amenaza a la biodiversidad amazónica” Vargas Velásquez, Alejo (ed.)

- Inseguridad en la región amazónica: contexto, amenazas y perspectivas* (Bogotá: Universidad Nacional De Colombia).
- Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (Panamá) en <<http://www.pnuma.org/>> acceso noviembre de 2011.
- Palacio, G. 2007 *Cinco ejes analíticos para comprender la amazonia actual* (Bogotá: Ebert-Stiftung-Colombia).
- Ramos, Christian 2007 *Los Pueblos indígenas aislados y el Convenio 169 de la OIT, IWGIA* (Copenhague: Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas. Pueblos Indígenas en aislamiento y contacto inicial en la Amazonia y el gran Chaco).
- Rojas Aravena, Francisco 2004 “Proyección de escenarios de seguridad y defensa en América Latina” en Rojas, F. (ed.). *Enfoques subregionales de la seguridad hemisférica* (Quito: FLACSO).
- Sampó, Carolina 2003 “Brasil y la región amazónica después del 11 de Septiembre: desafíos y oportunidades”. Presentado en el VI *Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos*. Universidad de Buenos Aires/ Universidad Torcuato Di Tella. Buenos Aires, del 3 al 5 de noviembre de 2003.
- Soto Velasco, Andrés 1993 “El tráfico ilegal de armas: un enfoque económico” *Revista de la Universidad de los Andes*, N° 22: 12-9, abril-junio.
- “Tráfico de armas, otro combustible de guerra” en *El colombiano* (Medellín) 9 de marzo de 2004, en <[www.elcolombiano.terra.com.co](http://www.elcolombiano.terra.com.co)> acceso marzo de 2004.
- Triana, A. 1991 “Apertura e internacionalización de la economía” en Mesa, C. y Perea, E. *Amazonía un mundo ahora para el futuro (Memoria del Foro por el Desarrollo y la Integración de la Amazonía)* (Amazonía: CORPES).
- Vargas Velásquez, Alejo (ed.) 2010 *Inseguridad en la región amazónica: contexto, amenazas y Perspectivas* (Bogotá: Universidad Nacional De Colombia).
- Vera Arias, Adriana María 2010 “El narcotráfico, un agente voraz que amenaza la Amazonía” en Vargas Velásquez, Alejo (ed.) *Inseguridad en la región amazónica: contexto, amenazas y perspectivas* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia).

Viviana García Pinzón\*

## **VIOLENCIA Y TRÁFICO DE ARMAS PEQUEÑAS Y LIGERAS EN EL CONO SUR**

**NO HAY UN CONCEPTO ÚNICO DE SEGURIDAD.** Por el contrario, es un término ambiguo en forma y contenido (Haftendorn, 1991) o como lo señala Buzan, un concepto en disputa, “esencialmente los conceptos en disputa delimitan un área de interés más que el especificar una condición precisa” (Buzan, 1991: 8). Las transformaciones en la política mundial, especialmente la globalización y el fin de la Guerra Fría, han supuesto un cambio en la realidad de las Relaciones Internacionales y en el estudio de la seguridad. Tradicionalmente, el concepto de seguridad estuvo limitado a la noción de poder, enfatizando en la relación interestatal y la guerra, con un marcado acento militar. Frente a las debilidades de este enfoque y tras el fin de la Guerra Fría, el acento militar y belicista que caracterizaba la concepción de la seguridad dio paso a la formulación de enfoques alternativos y multidimensionales de la seguridad, considerando aquellas amenazas no tradicionales que rebasan las respuestas de índole militar. Estos enfoques alternativos consideran una gama de amenazas que no se relacionan, o lo hacen de manera indirecta, con lo militar. Al etiquetar

\* Magister en Ciencia Política, Universidad de Chile. Politóloga y miembro del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa de la Universidad Nacional de Colombia.



como nuevas amenazas, a aquellas que no se relacionan con lo militar, no se hace referencia a ellas como nuevas en el sentido cronológico, ya que muchas de dichas problemáticas han existido desde tiempo atrás y/o estaban en las agendas de seguridad; no obstante, es en los enfoques alternativos donde se les da gran relevancia conceptual.

Esta ampliación de la agenda de seguridad “estuvo estimulada por el crecimiento de las agendas económicas y medioambientales en las relaciones internacionales de la década de los setenta y ochenta, y por el crecimiento de preocupaciones con los temas de identidad y el crimen transnacional durante los noventa” (Buzan, 1997: 9). Así, se plantea un concepto de seguridad definido de forma más amplia y profunda en referencia a sus objetos, contenido, y fuentes de amenaza. Desde esta perspectiva, en el contexto internacional la seguridad es entendida mucho más allá de la ausencia de guerra.

La globalización y el fin de la Guerra Fría, que generaron una expectativa de una era de paz, han traído mayor disparidad en la riqueza alrededor del globo, inestabilidad regional y conflicto. Al igual que la emergencia y fortalecimiento de un abrumador número de amenazas transnacionales a la seguridad (tráfico de drogas, de armas, de personas, esclavitud, entre otras). Dichas amenazas se caracterizan porque son conducidas principalmente por individuos, no por estados. Así mismo, “algunos temas transnacionales no son vistos como amenazas directas a la seguridad nacional sino más como amenazas a la economía y a la calidad de vida de los ciudadanos. Otras son tratadas como asuntos de seguridad doméstica, más relacionadas con una respuesta de reforzamiento en la aplicación de la ley. Aunque el efecto de las amenazas transnacionales tiene dañinas consecuencias de largo plazo a la política global y a la estabilidad económica” (Thachuk, 2007: 9). A partir de una comprensión seguridad donde el sujeto a proteger es la persona humana, su bienestar y las condiciones para una vida digna, las amenazas transnacionales y sus impactos en los ámbitos nacional y local suponen un mayor desafío a la seguridad de los ciudadanos en la era actual que la posibilidad de guerra interestatal.

La violencia armada, llevada a cabo primariamente con armas pequeñas<sup>1</sup>, es un factor que contribuye a incrementar la inseguridad humana. Las armas ligeras son usadas en conflictos localizados y en la violencia urbana; si bien éstas no son la causa de la violencia y la

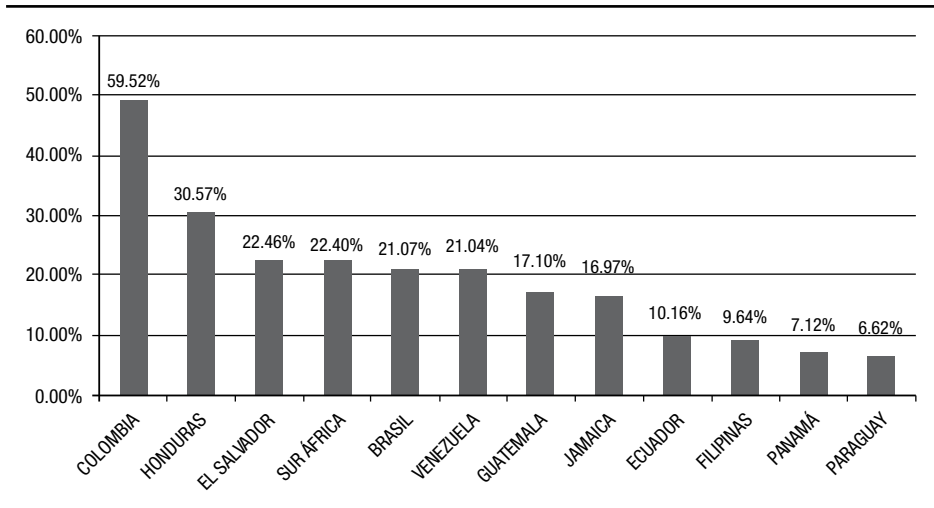
---

1 No existe una definición oficial de armas pequeñas y ligeras, pero la ONU en el instrumento internacional que permite a los Estados identificar y rastrear, de forma oportuna y fidedigna, las armas pequeñas y ligeras ilícitas, señala que por “armas pequeñas y ligeras se entenderá toda arma portátil y letal que lance, esté concebida para lanzar o pueda transformarse fácilmente para lanzar un balín, una bala o un proyectil por la acción de un explosivo”.

delincuencia, son un instrumento que contribuye a multiplicarla. Según datos de International Action Network on Small Arms (IANSA), de 875 millones de armas en el mundo, tan solo el 22,9% pertenece a fuerzas militares y el 3% de policía, el 74% restante está en manos de actores no estatales y civiles, agentes de seguridad incluidos, y un 0,1% en manos de grupos armados rebeldes (IANSA, 2008).

En el caso de América Latina, el tráfico y proliferación de armas pequeñas se caracteriza en general, por su asociación con la violencia urbana, el crimen común y organizado, el narcotráfico y el fenómeno de las pandillas juveniles (Serrano, 2003; Godnick, 2006). A excepción de caso de Colombia, donde el tema involucra a las agrupaciones guerrilleras y paramilitares. El tráfico de armas es un problema alarmante en la región, de acuerdo a cifras del Small Arms Survey para 2006, con el 14% de la población, en América Latina ocurrieron el 42% de homicidios con armas de fuego en el mundo. En términos absolutos, en la región se concentra el mayor índice de homicidios con arma de fuego; de acuerdo con datos de IANSA en el *ranking* de los 12 países con mayores índices de homicidios por cada 100 mil habitantes, el 75% corresponde a países latinoamericanos.

**Gráfico 1**  
*Ranking de homicidios con arma de fuego por cada 100 mil habitantes*



Fuente: IANSA (2008).

Aunque el Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) se caracteriza por la ausencia de conflictos armados interestatales,

conflictos políticos armados de carácter interno o situaciones de post conflicto, es interesante notar que Brasil y Paraguay hacen parte de la lista de países con mayor número de homicidios por arma de fuego; esta situación genera interrogantes respecto a la violencia en la región. De cara a esta problemática, el presente artículo indaga sobre la dinámica actual de la violencia homicida en el Cono Sur, en relación con el tráfico y la proliferación de armas pequeñas, enfatizando en contextos urbanos. Igualmente, son examinadas las medidas para control de armas (instrumentos globales, hemisféricos y regionales; buenas prácticas) y el rol de la sociedad civil en este ámbito.

Abordar la dinámica de la violencia homicida en los países del Cono Sur, en relación con una amenaza transnacional como el tráfico de armas, implica el análisis de los impactos de fenómenos globales en los ámbitos locales y sus implicaciones para la seguridad de los ciudadanos, la garantía y ejercicio de sus derechos.

### **GLOBALIZACIÓN, ESTADO Y SEGURIDAD**

Mittelman (2000) categoriza los estudios e interpretaciones sobre la globalización en dos corrientes: la primera enfatiza en el aumento de las interconexiones y la interdependencia, el crecimiento de los flujos transnacionales y una intensificación de procesos tales que el mundo, en algunos aspectos, se está convirtiendo en un único lugar.

La segunda, de carácter más teórico y sociológico, enfatiza la comprensión del tiempo y espacio, siendo Giddens el autor clásico de esta corriente: “La globalización puede ser así definida como la intensificación de relaciones sociales mundiales que une localidades distantes en tal forma que los hechos locales son formados por eventos ocurridos a miles de millas de distancia y viceversa” (Giddens citado por Mittelman, 2000).

Tomando en consideración estas corrientes Mittelman señala que “experimentada desde abajo, la forma dominante de globalización significa una transformación histórica en la economía, las formas y modos de existencia; en política, una pérdida del grado de control ejercido localmente tal que el locus de poder gradualmente gira en variadas proporciones por encima y por debajo del estado nación; y en la cultura, una devaluación de los logros colectivos o percepciones de ellos” (2000: 6).

En relación con el Estado y la seguridad es de nuestro interés la transformación histórica de la economía y del locus de poder respecto al estado nación señalados por la definición del Mittelman. Respecto a la segunda, Zürn (2002) señala que la globalización implica la desnacionalización societal, la cual es definida como “la

condición de una sociedad cuando las transacciones dentro de los bordes nacionales no son más densas que las transacciones transnacionales” (2002: 237). Las interacciones entre los diversos actores del sistema internacional han llevado al declive de las fronteras nacionalmente definidas, a la vez que se reduce el significado de las sociedades nacionales cuestionando la relación entre relaciones domésticas y externas. La visión de la sociedad nacional estatal es desafiada por el surgimiento de relaciones sociales transnacionales (Beck, 2000: 57).

Para Rosenau (1990; citado por Beck, 2000) esto implica que la humanidad ha dejado atrás la época de la política internacional que se caracterizó por el hecho de que los estados nacionales dominaban y monopolizaban el escenario internacional. Los actores nacionales estatales deben compartir poder con organizaciones internacionales, empresas transnacionales, movimientos sociales, entre otros actores internacionales. Hay entonces, un reparto policéntrico del poder que lleva a la existencia de dos ámbitos de sociedad global: “la sociedad de los estados, donde las reglas de la diplomacia y el poder nacional siguen siendo una variable clave; y el mundo de la subpolítica transnacional, donde se dan cita actores tan distintos como las empresas transnacionales, Greenpeace, Amnistía Internacional, el Banco Mundial, la OTAN, las agrupaciones de crimen organizado transnacional, etc” (*Ibíd.*: 61).

En su texto *La retirada del Estado* (2001) Susan Strange señala la existencia de cuatro fuentes de poder estructural: control sobre la seguridad, control sobre la producción, control sobre el crédito y control sobre el conocimiento de las ideas. De los cuatro tipos de poder estructural, los Estados mantienen un papel predominante tan solo en el control de la seguridad, en que además necesitan a menudo del apoyo de otros Estados (2001: 23). En el contexto globalizado, respecto a la seguridad, el estado se encuentra en una situación paradójica. Por un lado, han surgido de diversidad de fuentes de amenaza, muchas de ellas relacionadas con las nuevas interconexiones e interdependencia que caracteriza el sistema internacional; mientras que continúa siendo el actor fundamental y mantiene el control de la seguridad como esfera de poder estructural.

Andreas (2004) señala que los flujos ilícitos transnacionales de bienes, información y personas –que denomina el lado clandestino de la globalización– se han convertido en una fuente creciente de tensión y conflicto en la política mundial (2004: 642), constituyendo una amenaza para la seguridad internacional. Sin embargo, es el Estado mediante su poder monopolizado para criminalizar ciertos sectores económicos el que define los límites de las actividades ilegales del

mercado<sup>2</sup>. La paradoja respecto a esta problemática es que:

La liberalización del mercado ha llevado a la pérdida del control estatal en los flujos económicos ilegales en las décadas recientes, pero al mismo tiempo ha continuado realizando una selectiva e intensa criminalización del mercado [...] Así, como la economía global se ha convertido en más integrada e interdependiente; los estados han construido barreras contra el intercambio 'indeseable' a través de las fronteras. Esto se ha hecho particularmente evidente en los esfuerzos para controlar la migración ilegal, las drogas prohibidas y las finanzas ilícitas (2004: 643).

De este modo, de manera paralela al declive de las funciones militares y económicas de las fronteras se ha reforzado el control estatal contra los *actores transnacionales clandestinos* (ATC)<sup>3</sup>, entendidos como actores no estatales que operan a través de las fronteras nacionales violando leyes estatales y quienes apuntan a evadir los esfuerzos de vigilancia. Éstos no sólo constituyen una problemática para la seguridad de los ciudadanos, sino que han permeado las estructuras políticas y sociales afectando la gobernabilidad, estabilidad política y la seguridad de los propios estados. Un amplio componente de lo que es definido como nuevas amenazas a la seguridad hace referencia a los ATC y las actividades de crimen organizado.

Las actividades transnacionales ilegales no son nuevas, lo que ha cambiado es la atención política de la que son objeto, su lugar en la agenda de seguridad y el impacto que tienen en el Estado. "Los actores transnacionales clandestinos han existido en una u otra forma en tanto los estados han impuesto en las fronteras. Lo que ha cambiado en el tiempo es la organización de ATC, sus métodos y velocidad de cruce de fronteras y la forma, intensidad y enfoque de su aplicación y el nivel de ansiedad pública y atención política" (Andreas, 2003: 81).

---

2 "Hace un siglo mucho de lo que ahora se define como crimen transnacional (narcotráfico, tráfico de especies amenazadas y lavado de dinero) ni siquiera estaba penalizado y por ello, por definición no era un problema delictivo. Lo que cambió en el siglo XX fue que aparecieron leyes ambiciosas y aparatos para la ejecución coercitiva de la ley en el ámbito nacional, y un conjunto de regímenes de prohibición a escala internacional encaminado a erradicar actividades mercantiles consideradas "indeseables" por los Estados más poderosos" (Andreas, 2005: 65).

3 "Los ATC's son ampliamente variados en sus motivos. Pueden estar motivados por la obtención de lograr altas utilidades y la demanda del mercado (e.g. narcotraficantes y traficantes de migrantes), el deseo de llevar a cabo actos de violencia por inspiraciones políticas o religiosas (terroristas) o la búsqueda de empleo y refugio (la vasta mayoría de migrantes no autorizados)" (Andreas, 2003: 78).

## VIOLENCIA HOMICIDA EN LA REGIÓN<sup>4</sup>

La actividad medular del crimen transnacional organizado en América Latina es el contrabando de drogas (Serrano y Toro, 2005: 233), que está estrechamente ligado al desarrollo de otras actividades delictivas como el contrabando de armas, el secuestro y el robo de vehículos. En el caso del contrabando de armas, si bien su aparición está ligada al narcotráfico, se ha constituido como un mercado ilícito paralelo y lucrativo. “La mayor disponibilidad de armas pequeñas ha estado vinculada claramente al crecimiento y la internacionalización de los carteles de la droga, aunque la proliferación del mercado ilícito de armas ha respondido también a otras lógicas” (*Ibid.*: 255).

En contraste con México, Centroamérica y la Región Andina, el Cono Sur no está afectado directamente por los efectos de las políticas antinarcóticas en América Latina. Sin embargo, el aumento de la violencia y la criminalidad urbana, que es la problemática de seguridad de mayor impacto en la agenda pública de los países de la región, está vinculada con el micro tráfico de drogas y la espiral de violencia y creación de circuitos ilegales asociados a este fenómeno, en un contexto de pobreza, desigualdad y desempleo. Países como Brasil y Paraguay presentan altas tasas de homicidios, la mayoría de los cuales involucra el uso de armas de fuego. El 48% de homicidios cometidos en Argentina en 2007, el 67,9% de homicidios de Brasil para 2006 y el 51% de los homicidios cometidos en Uruguay entre 2003 y 2005 fueron llevados a cabo con armas de fuego (ver gráfico 2 en página siguiente).

Una mirada a las cifras en algunas de las grandes metrópolis de la región evidencia la estrecha relación entre violencia homicida y armas de fuego.

En la ciudad de Buenos Aires de 851 homicidios dolosos cometidos en el 2007, 407, esto es 55% fueron cometidos con armas de fuego. Ahora, respecto a los delitos contra la propiedad, en materia de hurtos, el 45% involucró este tipo de armas y en el caso específico de hurto de automotores el 80% de los hechos fue cometido con armas de fuego.

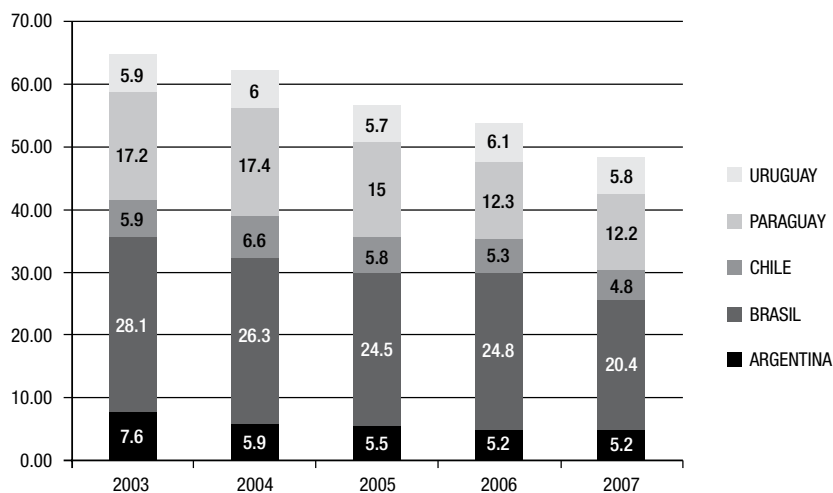
Rio de Janeiro es una de las ciudades que mejor ejemplifica la situación de violencia y delincuencia asociada al tráfico de drogas ilícitas y donde las armas de fuego ocupan un papel central. En este caso “la violencia se manifiesta principalmente en la forma de choques armados entre distintas organizaciones que luchan por ganar o

---

4 En la medida en que no toda violencia produce la muerte, así como tampoco todos los homicidios son necesariamente violentos, es válido emplear el término de violencia homicida.

mantener el control territorial por acceso a puntos de abastecimiento y venta de cocaína y marihuana” (Dreyfus, 2003). En 2001, el 40% de los homicidios en el municipio fueron por el uso de armas de fuego, la mayoría de las víctimas fueron jóvenes pertenecientes a estratos socioeconómicos bajos (*Ibid.*).

**Gráfico 2**  
Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes



Fuente: elaborada con datos tomados del banco de datos de UNODC.

Finalmente, en el caso del Gran Santiago, a diferencia de las dos ciudades mencionadas anteriormente, hay un aumento en los robos con violencia y en las lesiones personales, pero con uso de armas corto punzantes (Dreyfus, 2003; Elgueta y Zuñiga, 2005). No obstante, es en las operaciones relacionadas con tráfico y venta de drogas donde cada vez hay un mayor número de armas de fuego decomisadas. Según cifras del Ministerio del Interior (2009) en operaciones relacionadas con infracciones a la Ley de Drogas en el año 2007 fueron incautadas 539 armas de fuego, en el 2008 la cifra aumentó a 684 y en 2009 disminuyó a 452.

### **PROLIFERACIÓN Y TRÁFICO DE ARMAS EN EL CONO SUR**

En la región hay dos países con una industria de producción de armas considerada de gran escala: Brasil y Argentina. El primero, es

el segundo mayor productor de armas en el hemisferio y el tercero a nivel mundial, con una producción que asciende a alrededor de 164 millones de dólares por año (IANSA, 2008). Argentina cuenta con una industria de exportación de armas y municiones que comenzó a crecer a partir de 1999, gracias a cierto nivel de competitividad de la industria local, potenciado desde 2000 por la devaluación consecuencia de la crisis económica (Fleitas, 2006). Chile, a su vez cuenta con una industria armamentista de pequeña escala, en cabeza de la Fábrica de Armas y Maestranzas del Ejército FAMA E. Además de la producción de armas existente en la región, otra fuente de éstas son las importaciones provenientes principalmente de Estados Unidos y Europa.

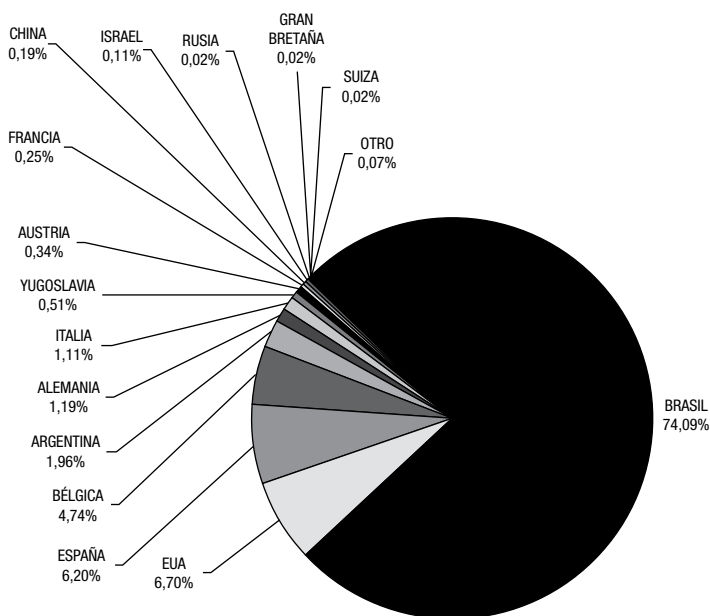
Por otra parte, en términos geoestratégicos la zona de la triple frontera entre Paraguay, Brasil y Argentina ha sido identificada como zona o espacio *sin ley*, escenario de contrabando de drogas, armas y otras mercancías. Paraguay es un lugar de triangulación y tráfico de armas hacia países vecinos y Colombia; la triangulación y reexportación de productos se concentra en el llamado “Triángulo de Oro” cuyos vértices son Ciudad del Este en el Sur, Pedro Juan Caballero hacia el Este y Saltos del Guairá hacia el Norte. Como consecuencia de esta situación, Brasil impuso un embargo contra la exportación de armas brasileñas a suelo paraguayo en el año 2003, tras una investigación que contó con la participación de organizaciones civiles y el gobierno del Estado de Río de Janeiro que permitió establecer que más de 100 mil armas de fuego confiscadas a criminales eran armas de fabricación brasileña exportadas en algún momento de forma legal a Paraguay (Godnick, 2006; Jungmann, 2004).

La mayoría de las armas pequeñas y livianas que proliferan en la región provienen de las industrias brasileña y argentina o han sido importadas legalmente de otros países; hay entonces un patrón de migración de armas legalmente producidas y de propietarios privados hacia el mercado criminal, facilitado por la falta de controles y regulación, tanto a la industria de producción armamentista como a quienes poseen armas de fuego. Las armas producidas por Brasil y Argentina son usadas en circuitos de tráfico de armas dentro de los mismos países, en los países vecinos parte de la subregión y de Sudamérica.

En Brasil la mayoría de armas incautadas han sido producidas legalmente en el país y han migrado hacia los mercados ilegales del propio país. Un caso parecido es el de Argentina, donde no existe un tráfico transnacional importante de armas para el mercado criminal, dada la existencia de una importante industria nacional de armas pequeñas (Dreyfus, 2003).



**Gráfico 3**  
Origen de armas incautadas en Rio de Janeiro (Brasil) entre 1951 y 2003



Fuente: Dreyfus (2003).

En general, pueden ser señalados como fuentes de patrones de desvío:

- Robo a unidades militares y policiales.
- Venta de armas del inventario policial o militar por elementos corruptos de las Fuerzas Armadas o policiales.
- Venta de material excedente (surplus) por parte de elementos corruptos de las Fuerzas Armadas o policiales.
- Robo a propietarios legales (individuos y empresas de seguridad privada).
- Robo de armas incautadas.
- Tráfico por medio de coleccionistas.
- Venta de armas a países desde países productores (Brasil y Argentina) y vuelta de este material a dichos países a causa de desvíos en los países compradores.

- Triangulación de armas importadas previamente de manera legal por un país dentro de la región.

En el caso del mercado de armas, al igual que en otros circuitos económicos, hay una frontera difusa entre mercado legal e ilegal; todas las armas de fuego ilegales fueron legales en algún momento:

“Al contrario de las drogas ilegales, los armamentos se producen de manera legal y en algún momento del ciclo de venta una parte se desvía hacia el mercado negro y queda concentrado en las manos de la sociedad de un modo general, que no reciben ningún tipo de entrenamiento. La gran preocupación es saber el destino de estas armas, con el fin de que se tenga un mayor control sobre sus usuarios” (Rondo, Spadale y Wolfer, 2007: 148).

### **REGÍMENES DE CONTROL DE ARMAS PEQUEÑAS Y LIVIANAS**

Andreas (2005) señala que uno de los grandes elementos que actualmente definen la relación entre el sistema estatal internacional y crimen transnacional es el establecimiento de regímenes de prohibición a escala internacional. Respecto al control de armas se encuentran instrumentos de carácter internacional, hemisférico y regional. No obstante, fue hasta el fin de la Guerra Fría que las amenazas transnacionales emergen en la agenda de seguridad internacional. En 1988 fue adoptada la primera resolución de la Asamblea General de la ONU sobre transferencia de armas, el cual a su vez llevó a la creación del Registro Voluntario de Armas Convencionales de la ONU, establecido en 1992.

En 2001 la Asamblea General de la ONU adoptó el Protocolo de la ONU Contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones como suplemento a la Convención sobre el Crimen Organizado Transnacional. Este instrumento, el único que a nivel internacional es legalmente vinculante en materia de control de armas pequeñas, entró en vigor en 2005 ha sido ratificado tan solo por 40 países. El único país del Cono Sur que lo ha ratificado es Brasil, que lo hizo en 2006.

La Convención de las Naciones Unidas sobre Tráfico Ilícito de Armas pequeñas y Bombas Ligeras (SAWL) de 2001 contó con la participación de los Estados miembros, organismos regionales y alrededor de 120 ONG; de allí resultó el Plan de Acción (PdA) en SAWL. Una de las debilidades del Plan es que “no incluye satisfactoriamente algunos de los principales derechos humanos y las dimensiones humanitarias de desarrollo y prevención del crimen” (Saavedra, 2007); igualmente no hubo un enfoque coordinado y hubo poca discusión sobre los pasos a implementar para el correcto monitoreo. El PdA no es legal-

mente vinculante, así que no tiene los medios para hacer algo contra aquellos países que no actúan contra el tráfico de armas.

El mecanismo central de monitoreo es la producción de reportes anuales y la realización de Conferencias Bienales de Reporte, la primera de la cuales se realizó en 2003, la cuarta será llevada a cabo en 2010.

**Tabla 1**  
Informes anuales para implementación del PdA

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2010
Argentina	X	X	X	X	X	X	
Brasil	X		X	X		X	
Chile			X			X	
Paraguay	X		X	X		X	
Uruguay	X		X			X	X

Fuente: elaboración propia.

En el ámbito hemisférico, en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), fue adoptado el primer tratado legalmente vinculante en esta materia, con la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Materiales Relacionados (CIFTA) en 1997. En 1998 fue implementado el Reglamento Modelo para el control del tráfico internacional de armas de fuego, sus partes y componentes y municiones en 1998, bajo la coordinación de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD).

Todos los países del Cono Sur han ratificado el CIFTA: Argentina (2003), Brasil (1999), Chile (2003), Paraguay (2001) y Uruguay (2001).

En materia del control subregional, los países de MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) establecieron el Mecanismo Conjunto de Registro de Compradores y Vendedores de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados de implementación obligatoria por parte de los Estados miembros en 1998, que es el soporte de la Declaración Presidencial sobre cómo combatir la fabricación y el tráfico ilícito de armas, municiones y material relacionado en el Cono Sur.

Se acordó que el mecanismo de Registro incluiría dentro de su información:

- Registro de individuos y personas jurídicas que compren, vendan, intercambien, importen, exporten y distribuyan armas de fuego.

- Registro de puertos de embarque e importación, incluyendo puntos intermedios.
- Registros nacionales de propietarios, tanto personas como instituciones, de armas de fuego.

El desarrollo del mecanismo ha enfrentado diversos obstáculos, el mayor de ellos es la falta de control en la posesión y transferencia de armas de fuego por parte de los Estados miembros, lo cual se debe en buena medida a la carencia de mecanismos efectivos para ello o una incipiente puesta en marcha de los mismos, aún cuando se encuentran contemplados en las legislaciones nacionales.

Posteriormente, fue establecido el Grupo de Trabajo sobre Armas de Fuego de MERCOSUR. En 2004, el Grupo de Trabajo formuló el Memorando de Entendimiento para Intercambio de Información sobre la Fabricación, Exportación, Importación y demás Aspectos Jurídicos relacionados con las Armas de Fuego, Municiones y Explosivos entre los Estados del MERCOSUR.

La diversidad de criterios en la clasificación de las armas pequeñas y ligeras, dificulta el establecimiento de un sistema de información regional, la comparación y la cooperación para el control de las mismas. Por ejemplo, en Paraguay el criterio de clasificación de las armas no es el calibre sino el mecanismo de disparo, de modo que la posesión de armas semiautomáticas por parte de civiles está permitida, sin importar el calibre.

## **LEGISLACIONES NACIONALES**

Las legislaciones nacionales presentan un panorama diverso en la materia. En la región y en América Latina, el estatuto de Desarme de Brasil es el marco legal que mayores controles y sanciones establece, señalando como delito el tráfico de armas y municiones y con varias disposiciones en cuanto al registro y marcaje de armas y municiones.

En general, los marcos legislativos en materia de control de armas pequeñas y ligeras de los países de la subregión aún no son adecuados para un efectivo control de la posesión y el uso de las armas pequeñas. Las penas contra la posesión ilegal de armas de fuego y de tráfico de las mismas son muy bajas, la ley de armas en Uruguay, por ejemplo, establece penas muy leves que van desde sanciones administrativas a prisión de máximo 18 meses, o no hay disposiciones para el correcto seguimiento de las armas y municiones, mediante el registro de las primeras y el marcaje de las últimas.

**Tabla 2**  
Disposiciones en materia de posesión y porte de armas pequeñas en el Cono Sur

País	Tipos de controles a la posesión y transferencia de armas de fuego				Sistemas de información
	Mecanismos control				
	Tenencia de armas	Portación de armas	Municiones	Exportación e importación	
Argentina	<p>Civiles sólo pueden tener "armas de uso civil", que excluyen armas automáticas y semiautomáticas, calificadas como "armas de guerra".</p> <p>RENAR otorga un permiso genérico de posesión de armas, para lo cual es necesario ser mayor de 21 años, acreditar aptitud psicofísica y no tener antecedentes penales. La credencial de "legítimos usuario" tiene una validez de 5 años.</p> <p>Es necesario el registro de cada arma adquirida para obtener una "credencia de tenencia".</p>	<p>Aprobación de un examen psicofísico y demostrar razones de seguridad y defensa para el porte de armas. El permiso dura un año.</p>	<p>Existe una "tarjeta de control de consumo de munición" que sólo permite adquirir mil municiones por año.</p>	<p>Importadores y exportadores de armas deben contar con autorización de RENAR y todas las armas fabricadas en Argentina o importadas deben contar con su respectiva numeración.</p>	<p>Registro Nacional de Armas de Fuego (RENAR), dependiente del Ministerio de Defensa.</p>
Brasil	<p>Los permisos de compra y portación los emite la Policía Federal (antes de la aprobación del Estatuto de Desarme cada estado podía autorizarlo). La edad mínima para la compra de armas es de 25 años y es necesaria la comprobación de capacidad técnica y aptitud psicológica para el uso de armas de fuego y el pago de tasas (US\$100 para el registro del arma y US\$330 para su portación). El permiso debe renovarse cada 3 años. Está tipificado el delito de "tráfico ilícito de armas de fuego y municiones" con penas que pueden alcanzar hasta los 12 años de prisión, siendo un delito no excarcelable bajo fianza.</p>		<p>Todas las municiones (incluidas las vendidas por las Fuerzas Armadas y de Policía) deben estar marcadas.</p>	<p>El marco legal establece que todas las armas producidas en Brasil deben llevar el nombre de marca y manufactura, calibre, número serial y año de manufactura. Las armas y municiones importadas deben estar marcadas con el nombre del importador.</p>	<p>Sistema Nacional de Armas (SINARM) y el Sistema de Gerenciamiento Militar de Armas (SIGMA), dependiente del Ministerio de Defensa Nacional.</p>

País	Tipos de controles a la posesión y transferencia de armas de fuego				Sistemas de información
	Mecanismos control				
	Tenencia de armas	Portación de armas	Municiones	Exportación e importación	
Chile	Para adquirir un arma es necesario solicitar una autorización a la Dirección General de Movilización Nacional (DGMN) y pagar la tasa de derecho que corresponde. Para ello se requiere presentar el certificado de antecedentes judiciales, certificado de Asistencia Técnica del Banco de Prueba de Chile y la cotización de arma.	Es necesario inscribir el arma ante la DGMN, para ello deben presentarse los mismos documentos requeridos para el permiso de compra y un certificado médico psiquiátrico. Nadie puede portar un arma fuera del lugar que se declaró querer proteger con esa arma. Carabineros de Chile se encarga de supervisar que esto sea cumplido.	Para la adquisición de municiones es necesario solicitar autorización a la DGMN.	Los permisos de exportación e importación son expedidos por la DGMN.	Dirección General de Movilización Nacional (DGMN).
Paraguay	Permisos de tenencia de armas deben renovarse cada tres años, expedido por la Dirección de Material Bélico (DIMABEL). Se requiere ser mayor de edad, no tener antecedentes penales y un certificado de aptitud psicofísica expedido por el ministerio de Salud.	El permiso de portación lo expide la Policía y demanda los mismos requisitos que el permiso de tenencia, más una justificación de la necesidad de portación.	No hay sistema de marcaje, ni tampoco límite a la cantidad de municiones que se pueden adquirir.		DIMABEL, dependiente del Comando de las Fuerzas Militares.
Uruguay	Está prohibida la adquisición y tenencia de armas largas de calibre superior a 6,5 mm; las pistolas automáticas de calibres superiores a 7,65 mm y las pistolas semiautomáticas de calibres superiores a 9 mm. Para poder adquirir o tener una arma de fuego es necesario contar con el	La policía es la entidad encargada de otorgar el permiso de porte, el cual tiene una vigencia de 2 años y es revocable. Las autoridades políticas, funcionarios judiciales y algunos funcionarios públicos no necesitan permiso para portar armas mientras se encuentren en sus funciones.	Las armerías deben contar con permiso del SMA y llevar registro de la venta de armas y municiones. El Decreto 2065/43 establece límites a la cantidad de municiones	Las importaciones de armas y municiones deben contar con la autorización previa del Ministerio de Defensa, La Dirección Logística de éste emite certificados de despachos y/o descarga,	Servicio de Material y Armamento del Uruguay (SMA), dependiente del Ministerio de Defensa).

País	Tipos de controles a la posesión y transferencia de armas de fuego				Sistemas de información
	Mecanismos control				
	Tenencia de armas	Portación de armas	Municiones	Exportación e importación	
Uruguay	<p>"Título de Habilitación para la Adquisición y Tenencia de Armas (THATA)", otorgado por la policía y con una vigencia de cinco años. El permiso tiene un costo, que par el año de 2006 era de \$1290 pesos uruguayos. Los requisitos para obtenerlo es ser mayor de 18 años, presentar comprobante d empleo o ingresos regulares, certificado de antecedentes judiciales, certificado de aptitud psicofísica y acreditar la idoneidad en el manejo de armas.</p> <p>Posteriormente, se debe registrar el arma y obtener una "Guía de Posesión de Armas" en el Registro Nacional de Armas del Servicio de Material y Armamento (SMA). La guía tiene una vigencia de diez años.</p> <p>El régimen de sanciones es muy leve: La tenencia, porte, compra o venta ilegal de armas solo tienen sanciones administrativas, multas o decomiso. El código penal sólo tipifica el delito de portar o tener armas modificadas en sus características, o cuyas marcas hayan sido alteradas o suprimidas, y lo pena con prisión de tres a dieciocho meses o "multa equivalente".</p>		que se pueden comprar.	y el SMA es el encargado de otorgar los certificados de importación (esto cobija las importaciones o exportaciones comerciales y no las realizadas por las Fuerzas Armadas).	

Además de los marcos jurídicos, la efectividad en la aplicación de la ley es otro aspecto de importancia crucial para el control de las armas pequeñas y ligeras. A pesar de las limitaciones establecidas en la ley, resulta común evadir los controles; en Paraguay, por ejemplo, la investigación de campo adelantada por Fleitas (2006) evidencia la falta de cumplimiento de las disposiciones legales y la facilidad para adquirir armas sin mayores restricciones.

Como se señala en la Tabla 2, en la mayoría de los casos el control de esta materia está en manos de organismos militares o dependientes de las Fuerzas Armadas. En general, hay una ausencia de políticas de control de armas que asuman el problema de las armas de fuego como amenaza a la seguridad ciudadana y no solo como una temática de seguridad nacional. Así mismo, hay dificultad para que las diversas agencias involucradas en el tema compartan su información de manera efectiva.

### **BUENAS PRÁCTICAS Y PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL**

Tanto en América Latina y el Caribe en general, como en el Cono Sur específicamente, la sociedad civil ha participado activamente para el establecimiento de mayores controles y la promoción de buenas prácticas<sup>5</sup> en materia de armas de fuego. Así, en 2006 las organizaciones de la sociedad civil de la región se organizaron en la Coalición Latinoamericana contra la Violencia Armada (CLAVE) para hacer incidencia y colaborar con los gobiernos para que los distintos países estandaricen sus diagnósticos sobre el problema de las armas de fuego, armonicen legislaciones nacionales, colaboren con actores de la sociedad civil en la búsqueda de soluciones y adopten políticas públicas enfocadas en las causas de fondo del problema de la violencia armada (Godnick, 2006).

En los casos de Argentina y Brasil la participación de la sociedad civil ha sido clave en la aprobación de legislaciones que promueven un mayor control a las armas de fuego y realización de campañas de desarme, dos casos permiten ejemplificar esta situación: el caso de la Ley de Desarme de Brasil en 2003 y el Programa Piloto de Canje de Armas en la Provincia de Mendoza.

Para 2005 se estima que en Brasil había 17 millones de armas de fuego, de las que el 90% estaba en manos de civiles. Entre las décadas del sesenta y del noventa la industria de producción de armas se expandió sin mayor control; fue hasta 1997 cuando se aprobó la primera ley federal de control de armas de fuego. Dicha ley dio lugar

---

5 Se conoce como “buenas prácticas” a aquellas acciones dirigidas a reducir la proliferación de armas pequeñas y ligeras en manos de civiles, así como a generar conocimiento entre la sociedad civil sobre los riesgos que éstas implican.



al Sistema Nacional de Armas y al registro obligatorio de posesión de armas.

En diciembre de 2003 fue aprobada una ley más estricta en el control de armas de fuego, la Ley 10.826 o Estatuto de Desarme. La aprobación de esta legislación estuvo mediada por una activa campaña por parte de las organizaciones de la sociedad civil (coalición de ONG: Viva Rio de Río de Janeiro, Convive de Brasilia y el Instituto Sou da Paz en Sao Paulo, iglesias y parlamentarios) para su aprobación. Sus acciones incluyeron el uso de medios de comunicación y presión mediante marchas y manifestaciones callejeras.

La ley pone en manos del gobierno federal, por medio de la Policía Federal, la responsabilidad de registrar las armas de dotación y eventualmente conceder permisos de dotación, derogando la facultad de las autoridades estatales para autorizar y emitir permisos de tenencia y portación de armas; a la vez establece medidas de registro y marcaje de munición; establece una serie de normas para el incremento en el control sobre la circulación, comercio y uso de armas pequeñas e hizo más estrictos los requisitos para la compra y tenencia de armas de fuego.

La disposición más polémica de esta ley fue la prohibición de porte de armas de fuego por parte de civiles, que fue sometida a referendo en el año de 2005 donde ganó el NO. Sin embargo, en su conjunto el Estatuto de Desarme es considerado como uno de los mejores marcos jurídicos en la región para el control en materia de armas pequeñas y ligeras.

En el marco del Estatuto de Desarme fue llevada a cabo una campaña nacional de entrega voluntaria de armas, entre 2004 y 2005 fueron entregadas 459.855 armas a cambio de depósitos de dinero. Este ha sido el mayor programa de desarme en la historia de un país en desarrollo. Tanto el estatuto como la campaña se asocio con la reducción del 8% de los homicidios en 2004.

La acción de las ONG en Brasil, también ha contribuido para el desarrollo de acciones parlamentarias para investigar el tráfico de armas militares hacia el crimen organizado en Brasil y la reducción de la triangulación ilegal de armas brasileñas legalmente exportadas a Brasil y luego exportadas a terceros países<sup>6</sup>, las cuales son importadas nuevamente hacia Brasil pero de forma ilegal. Una de las medidas tomadas en este sentido fue el embargo a las exportaciones de armas brasileñas hacia Paraguay.

Por otro lado, en Argentina el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Mendoza implementó un Programa Piloto de Can-

---

6 Ver: Dreyfus (2003).

je de Armas entre 2000 y 2001, donde fueron recogidas y destruidas 3.000 armas. Igualmente, fue designado el primer civil como director del Registro Provincial de Armas y Seguridad Privada. En esta campaña la participación de la sociedad civil a través de la ONG Espacios, estimuló una mayor participación en el tema; posteriormente fue creada la Asociación para las Políticas Públicas y la Red Argentina para el Desarme.

## CONCLUSIONES

Si bien las armas de fuego no son la causa de la violencia y la delincuencia, es un factor multiplicador. De ahí, la importancia de medidas de control en la posesión y el uso de armas pequeñas y ligeras, las cuales están en su mayoría en manos de civiles y actores no estatales.

El Cono Sur es una zona productora y receptora de armas de fuego pequeñas y ligeras. La proliferación y el tráfico de estas armas están vinculados a la consolidación de circuitos de tráfico de drogas y la delincuencia urbana, en complejos contextos socioeconómicos. Los países de la sub región enfrentan serios retos en esta materia, los cuales van desde la adecuación de sus legislaciones internas a los regímenes internacionales, hasta las resistencias por parte de sectores militares para aceptar la participación de civiles en el control de armas y la coordinación entre agencias. La participación de la sociedad civil ha sido un factor de importancia capital para el desarrollo de nuevos marcos legales y la promoción de buenas prácticas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Buzan, Barry 1991 *People, state and fear* (Nueva York: Harvester Wheat sheaf).
- Buzan, Barry 1997 "Rethinking security after Cold War" en *Cooperation and Conflict* Vol. 32, N° 1: 5-28.
- Bandeira, Antonio y Bourgois, Josephine 2007 *Armas de fuego ¿protección o riesgo?* (Estocolmo: Foro Parlamentario sobre Armas Pequeñas y Ligeras).
- Dreyfus, Pablo 2003 "Tráfico de armas pequeñas, crimen organizado y seguridad humana en el Cono Sur" en <[http://www.desarme.org/publique/media/Pablo\\_Flacso.pdf](http://www.desarme.org/publique/media/Pablo_Flacso.pdf)>.
- Fleitas Diego 2006 *El problema de las Armas en el Cono Sur 2006* (Buenos Aires: FLACSO).
- Godnick, William y Vásquez, Helena 2003 *Control de armas pequeñas en América Latina* (Londres: International Alert).

- Godnick, William 2006 “El control de las armas pequeñas en América Latina” en <<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd57/godnick.pdf>>.
- Haftendorn, Helga 1991 “Theory-building and discipline-building in international security” en *International Studies Quarterly* (Blackwell) Vol. 35, N° 1.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) 2005 “Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados (CIFTA)” en <[http://www.oas.org/juridico/spanish/cifta\\_reunionI\\_VIII.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/cifta_reunionI_VIII.pdf)>.
- Small Arms Survey 2007 *Informe 2007* (Ginebra: s/d).
- Thachuk, Kimberley 2007 *Transnational threats: Smuggling and trafficking in arms, drugs, and human life* (Londres: Peager Security International).
- UNODC “Estadísticas de crímenes” en <<http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/crimedata.html>> acceso 2 de marzo de 2010.
- Zuñiga, Liza 2006 *Armas pequeñas y livianas en el Cono Sur: diagnóstico de la situación* (Santiago de Chile: FLACSO).

Saúl Mauricio Rodríguez Hernández\*

## **DERECHO INTERNACIONAL, DESNACIONALIZACIÓN DE LA TROPA Y DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA<sup>1</sup>**

AMÉRICA LATINA PARECÍA UNA REGIÓN LIBRE de abusos cometidos por las Fuerzas Armadas contra la población civil. Para muchas personas este tipo de situaciones no eran sino un mal recuerdo que hacia parte de la memoria colectiva de la región, los cuales nunca más volverían a ocurrir. Sin embargo, los hechos ocurridos a finales de 2008 demostraron que esto no era del todo cierto. En este sentido las Fuerzas Armadas Colombianas se vieron envueltas en

\* Profesor investigador de tiempo completo en la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. Investigador Asociado del Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais, Brasil. Miembro cofundador del grupo de investigación Relaciones Internacionales y Fuerzas Armadas. Miembro del grupo de trabajo Seguridad en Democracia de CLACSO-RESDAL. Correo electrónico: <saurodriguez@javeriana.edu.co> y <saul.rodriguez@yahoo.com>.

---

1 Algunos de los argumentos de este texto son reflexiones extraídas de mi trabajo de política aplicada titulado “Challenges for Colombian Armed Forces’ Human Right Policy in the New Millenium” (2009); agradezco los comentarios en materia de Derechos Humanos a Laura Santos González (*Leadership for Peace*), Vivian Newman (*De Justicia y Procuraduría General de la Nación*), Juan Camilo Niño (ANDI), Jérôme Gouzou y Joakim Anger (Indevelop). No obstante la responsabilidad por todos los argumentos presentados aquí son del autor.

uno de los más tristes y denigrantes hechos en su historia contemporánea, los llamados “*falsos positivos*”, estos hechos pusieron en duda el profesionalismo e integridad de las fuerzas nacionales como garantes de la defensa y de los derechos constitucionales de todos los colombianos sin importar su origen económico o condición social. Estos hechos se dieron a pesar de que el Estado Colombiano y sus mismas Fuerzas Armadas han reconocido y ratificado infinidad de acuerdos internacionales contra crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y contra la tortura para proteger los Derechos Humanos y evitar excesos a la hora de hacer el uso de la fuerza legítima del Estado.

Esta situación hizo que la opinión pública en Colombia se movilizara, y que el mismo gobierno nacional y la comunidad internacional colocaran el dedo en la herida, y solicitaran explicaciones convincentes sobre estos bárbaros hechos, los cuales consistieron en asesinar jóvenes de los sectores marginales de la sociedad para hacerlos aparecer como “*bajas en combate*”. Una situación que sería inconcebible para cualquier estado y para unas Fuerzas Armadas que se precien de ser respetuosas de la vida y el sentido de nación. Más aun si se considera que en la institución militar reposa la voluntad general de la población para que detenten el uso de las armas legítimas del país. En esta línea el presente artículo pretende de una manera muy general analizar algunos elementos en torno a la relación entre Fuerzas Armadas y Derechos Humanos, teniendo como punto de referencia el caso colombiano pero sin dejar de lado el contexto internacional en esta materia.

En primera instancia se hará un análisis del impacto del Derecho Internacional para adecuar la legislación colombiana para la protección de los Derechos Humanos por parte de las Fuerzas Armadas en los últimos 10 años, analizando algunos casos específicos. En segunda instancia se analizará si el aumento de las tropas profesionales (soldados sin rango) en el caso colombiano trajo como consecuencia el fin de las Fuerzas Armadas nacionales para convertirlas en una institución ocupacional, donde sus miembros solo responden a criterios económicos y menos al carácter nacional y de respeto a sus conciudadanos. Por último, observaremos hasta que punto y pese a todos los esfuerzos, incluida la *Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario* del Ministerio de Defensa colombiano es poco lo que se ha avanzado en el fin de proteger a los ciudadanos, independiente de que sean miembros de organizaciones delincuenciales o no.

## DERECHOS HUMANOS, TENDENCIAS INTERNACIONALES Y FUERZAS ARMADAS

Se puede decir que uno de los más grandes legados del periodo posterior a la Segunda Guerra en el ámbito internacional fue la consolidación de un cuerpo de normas internacionales que aunó esfuerzos por la protección de los Derechos Humanos a lo largo y ancho del planeta, entendidos estos como la lucha por unas garantías mínimas de respeto por la vida y la integridad física y psicológica. La *Declaración Universal de Derechos Humanos* (1948) promulgada por la Organización de Naciones Unidas fue el referente más importante en esta materia. Con esta declaración se pretendía que todos los estados reconocieran el respeto por la vida y las normas más básicas de convivencia y protección de la vida. No obstante, esta declaración se puso en rigor en el mismo momento que la Guerra Fría tomada fuerza como un enfrentamiento a escala global. Durante la segunda mitad del siglo XX, y a pesar de la firma por parte numerosos estados de convenciones contra la tortura y los crímenes de guerra, el uso de la fuerza desmedida contra enemigos del estado y la persecución y actos contra la integridad física fueron un hecho casi cotidiano.

No está fuera de contexto que las mismas “superpotencias” de manera informal promovieran el uso de métodos poco convencionales para acabar opositores políticos o ideológicos, y que incluso países que se consideraban como los más fieros defensores de los Derechos Humanos, como Francia, hicieran uso de métodos contra la integridad física de sus enemigos para persuadir a rebeldes en África y Asia. Fue bien conocido por la opinión pública francesa el caso del general Paul Aussaresses, quien reconoció en sus memorias el uso sistemático que hicieron los soldados franceses de la tortura y la ejecución contra los argelinos durante la guerra de liberación de ese país (*La Nación*, 2001). En una misma línea han sido bien documentadas las acciones de los soldados estadounidenses en Vietnam contra la población civil, siendo la más conocida la masacre de *Mai Lai* (Waltzer, 2001).

Para el contexto latinoamericano los casos más renombrados fueron la actitud de los militares latinoamericanos durante las dictaduras de los setenta y ochenta para presionar o perseguir opositores políticos haciendo caso omiso de la normatividad internacional en Derechos Humanos, y las acciones llevadas a cabo por las fuerzas estatales en varios países de Centroamérica durante los años ochenta para acabar con las guerrillas de izquierda. Alrededor de estos hechos fue bien conocida la labor de la “Escuela de las Américas”, lugar donde se preparó e instruyó sistemáticamente a numerosos militares de la región para hacer uso de métodos de fuerza como presiones psicológicas y

torturas, entre otras técnicas para extraer información o persuadir a detenidos de los grupos de izquierda<sup>2</sup>.

Entonces lo que se podría decir es que durante la segunda mitad del siglo XX, a pesar de todos los esfuerzos de la comunidad internacional, para que se protegieran los Derechos Humanos desde todas las instancias gubernamentales, incluyendo por supuesto las fuerzas armadas, se prefirió hacer caso omiso y pasar por alto cualquier normatividad en materia internacional en estos asuntos para de alguna manera salvaguardar los intereses de los diferentes estados frente a la amenaza “comunista”. Se podría plantear que en un ambiente donde la paranoia del “enemigo interno” era la norma común, acogerse de lleno a la normatividad internacional cumpliendo fielmente esta era darle una ventaja a cualquier actor ilegal que estuviera contra el Estado. No obstante, a finales de los años ochentas del siglo XX, y gracias a la presión interna en cada país y a la acción de varias organizaciones no gubernamentales, el tema de los Derechos Humanos cobró vigencia como un tema de índole y preocupación internacional por parte de numerosas potencias, siendo particularmente interesante la actitud mostrada por Estados Unidos en este periodo que empezó a mostrar un discurso que aunaba por el respeto y cumplimiento de la normatividad internacional en materia de Derechos Humanos de una manera más explícita.

Como bien lo señala George Viquers, no es sino hasta el fin de la Guerra Fría que la idea de la protección de los Derechos Humanos se interiorizó como parte de los elementos que las Fuerzas Armadas debían integrar en su quehacer cotidiano. Esta iniciativa que tuvo su origen en Estados Unidos, tenía como fin integrar a la actividad militar la protección de los Derechos Humanos y el cumplimiento de todas las normas y estándares en esta materia (Viquers, 2000: 54). Entonces en esta línea muchos de los ejércitos de América Latina también recibieron parte de toda esta iniciativa estadounidense. Por así decirlo la presión vino desde el país del norte para que las Fuerzas Armadas de la región empezaran a proteger los Derechos Humanos a la hora de hacer cualquier actividad propia de su labor (Laurienti, 2007).

En un mundo globalizado, con un número significativo de organizaciones no gubernamentales y grupos especializados denunciando cualquier irregularidad cometida por parte de las fuerzas del orden, no era bien visto que Estados Unidos patrocinara directa o indirectamente la violación de los Derechos Humanos alrededor del mundo. Cabe

---

2 Al respecto véase: Gill, Lesley 2004 *The School of the Americas: Military Training and Political Violence in the Americas* (Durham: Duke University Press).

destacar que en la mayoría de los países de América Latina se dio por terminado el clásico conflicto ideológico entre Oriente y Occidente a finales de los ochentas y comienzos de los noventas. En esta medida varios cuerpos armados de la región, especialmente en Centroamérica, entraron en la etapa del pos conflicto donde se dieron a la labor de integrar entre sus principios castrenses unos férreos elementos para eliminar cualquier acto que atentara contra la integridad de los ciudadanos y excombatientes. Sin embargo, esto se dio en gran parte porque la comunidad internacional tenía los ojos puestos sobre estos países (*Hechos del Callejón*, 12 al 15 de febrero de 2009). En otros casos, los países en transición a la democracia incorporaron igualmente normas para que sus Fuerzas Armadas integraran la normatividad internacional de cumplimiento de los Derechos Humanos (Ninou, 1993; Kruijt, 2002), después de que ellos mismos habían sido los principales actores en la denominada “guerra sucia”, donde se cometieron incontables violaciones a los Derechos Humanos.

A pesar de la tendencia regional, Colombia, dada las condiciones particulares de las fuerzas en contienda, vivió un incremento inusitado en su conflicto interno a comienzos de los años noventa, y esto pese al fin declarado de la Guerra Fría donde muchos grupos guerrilleros de izquierda se quedaron sin un “paraguas” internacional que avalara su causa. Si bien este país se precia de ser un fiel cumplidor del derecho internacional y garante de la normatividad legal por haber firmado la *Declaración de Internacional de Derechos Humanos* y tratados de índole regional como la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* en 1969<sup>3</sup>, sus Fuerzas Armadas dieron muestras de inusitada dureza a la hora de tratar a los grupos ilegales y sus colaboradores, pasando por alto cualquier principio de respeto por la dignidad humana. Entre las acciones más conocidas se encuentran la denominada “Retoma” del Palacio de Justicia, la cual se dio tras la incursión del grupo guerrillero M-19 al edificio donde se encontraban las máximas autoridades judiciales colombianas en el año 1984. En su intento por liberar este edificio y los altos dignatarios que lo ocupaban, el ejército colombiano y directamente del coronel Plazas, organizó una operación militar para reducir al grupo guerrillero, pero esta se caracterizó por su poca pericia táctica y mostró rasgos operacionales propios de un ejército pre-profesional donde primo el desorden y la falta de planeación para este tipo de circunstancias, en esta operación de retoma militar fueron desaparecidas más de 10 personas, de quienes quedo

---

3 Conocido como “Pacto de San José de Costa Rica” tuvo lugar el 22 de noviembre de 1969, y fue firmado por todos los países de la región, incluyendo a Colombia.



suficiente evidencia audiovisual de que salieron vivas de los hechos ocurridos y muchas de ellas no tenían nada que ver con esta acción llevada a cabo por la guerrilla del M-19.

Pese a estas decepcionantes acciones el Estado colombiano y particularmente de su brazo armado, este siguió velando por el cumplimiento de los Derechos Humanos, en buena medida por la presión de la comunidad internacional. No obstante, por ser un país con una dirigencia poco preocupada por el tema de la seguridad por largos años, el papel que ejercían las fuerzas del orden contra la población civil seguía siendo un tema marginal dentro de la agenda política, y se consideraba que los abusos de fuerza contra la población civil y las acciones extremas en combate llevados a cabo por las fuerzas institucionales eran el precio que todos los ciudadanos tenían que pagar por el mantenimiento de la institucionalidad y el orden. Sin embargo, con la entrada en vigor del Estatuto de Roma en 2002, y siguiendo uno de los postulados tácitos de la política internacional colombiana, el país se acogió a este estatuto de una manera casi inmediata, ya que en su tradición como “democracia histórica” era lo más común para llevar a cabo. No obstante, como este Estatuto fue firmado en pleno proceso de negociaciones con las FARC a comienzos del siglo XXI durante el gobierno del presidente Andrés Pastrana, se decidió ratificar este acuerdo internacional pero dejando explícita una reserva de nueve años para que este marco judicial internacional no aplicara a Colombia, no obstante esta reserva se dio por terminada a finales del año 2009. Con todo esto y dadas las implicaciones de la Corte Penal Internacional y de las mismas Fuerzas Armadas como garantes de la vida y honra de los ciudadanos, el fin de esta “reserva” generó revuelo en los medios castrenses colombianos, pues implicaba que cualquier miembro de las instituciones armadas nacionales podría ser juzgado por una instancia supranacional por delitos de lesa humanidad, de tortura entre otros. Curiosamente, y dadas las casualidades históricas, el fin de esta reserva concordó con el conocimiento por parte de la opinión pública de los hechos conocidos como los falsos *positivos*. Estos hechos mostraban que pese al legalismo y el carácter institucional del Estado colombiano por reconocer la legislación internacional en pro de los Derechos Humanos, no siempre su brazo armado tenía correlación con estos principios aceptados por el mando civil.

Como lo comenta Prudencio García, pese a que hay ejércitos que tienen correctamente establecida las normas de obediencia a la ley y estipulados textos legales subordinados a las normas internacionales y locales, en muchas ocasiones estos han hecho caso omiso de esta normatividad en el terreno real debido en parte a que estos poseen

una deficiente interiorización de estos principios en sus convicciones y comportamientos corporativos, y en este sentido carecen de una “autolimitación moral” que evite la ejecución de hechos contra los Derechos Humanos (2000, 158-159).

Por otro lado y tras estos hechos la presión internacional no se hizo esperar, manifestaciones de varios gobiernos incluido el de Estados Unidos y de las mismas Naciones Unidas hicieron explícito su obvio rechazo por los actos cometidos por las Fuerzas Armadas colombianas, además de la evidente preocupación por tales hechos que no tenían parangón en el escenario internacional contemporáneo. Es así como se demostraba una vez más que pese a toda la voluntad política si no se tenía un claro control político y de veeduría de las Fuerzas Armadas, éstas en su desenfrenada labor de mostrar a la opinión pública resultados operacionales en combate habían trasgredido cualquier legislación local e internacional. Pero no sólo eso, las tropas colombianas también habían sobrepasado cualquier principio de razón humana e incluso principios cristianos, como lo es “no mataras” y menos a una persona inocente. Es aquí donde se puede señalar incluso que se pasaron por alto principios de orden religioso que tan profundamente se encuentran clavados en los principios institucionales de la institución castrense colombiana y de sus mismos miembros, esto a pesar de que constitucionalmente las Fuerzas Armadas de Colombia no profesan ninguna confesionalidad explícita desde la instauración de la Constitución Política de 1991. No obstante se esperaría que la adscripción personal de sus miembros aborreciera cualquier acto ilegítimo y que atentara contra la vida de cualquier ser humano.

### **DE LAS FUERZAS ARMADAS PRE PROFESIONALES A LAS FUERZAS ARMADAS “HIPER” PROFESIONALIZADAS: EL CASO COLOMBIANO**

Para ningún especialista en América Latina es un secreto la escasa identidad nacional con la que se conformaron los países latinoamericanos. Históricamente, la idea de un sentido nacional propiamente consolidado ha sido vista como uno de los mayores obstáculos, para que toda la población de cada uno de estos países marche por un camino común de bienestar colectivo y prosperidad sin importar las diferencias socioeconómicas. Como ha sido señalado por Bushnell y Macaulay, primero hubo Estado y luego Nación, y esta última se caracterizó por su debilidad latente (1989). En este sentido una de las preocupaciones de la dirigencia latinoamericana fue consolidar un sentido nacional entre la mayoría de mayoría de los miembros de la colectividad. Para esta labor se empezó a contar con las armadas

pues estas eran las únicas capaces de cumplir esta función frente a un escaso o deficiente sistema educativo que cumpliera con esta labor tan importante para cada país de la región.

A finales del siglo XIX y comienzos del XX, numerosas reformas buscaron crear un ejército nacional que cumpliera con dos funciones básicas: primero, defender la institucionalidad frente a enemigos externos o internos; y segundo, convertir a esta institución en la “Escuela de la nación” (Rouquié, 1984; Loveman, 1999). Sin embargo, desde un comienzo solo los más humildes de los ciudadanos de estos países fueron los que se vieron obligados a ir al ejército en calidad de soldados para ser *naciolizados*. En otras palabras para que estos fueran expuestos a una serie de principios que apelaban al sentido nacional, que muchas veces, por no decir que en todos los casos, eran poco claros para la mayoría de los reclutas. Solo comprendía enseñarles a los reclutas a “amar” la figura impersonal de la “patria” y a aprender una serie de himnos y oraciones que muy pocos casos tenían que ver con su idea y pasado común verdadero<sup>4</sup>.

Más que sentido de nación lo que se impartía era un sentido de “patrioterismo”, que no lograba tener un piso firme pues más que nación lo que había era un estado que en la mayoría de las veces era ajeno y lejano para estos individuos. Por otro lado, el sentido de integración tan firmemente defendido por la dirigencia política y sobre todos por los mismos militares latinoamericanos durante todo el siglo XX, partió desde un principio con un vicio de origen. En primera instancia desde un principio no todos los miembros del país servían en las fuerzas armadas, lo que generaba diferencias reales y no imaginadas, al colocar el sagrado deber de la defensa y la seguridad nacional solo en las manos de los más pobres (Bermúdez, 1992); y en segunda instancia, frente a la escases de conflictos internacionales, los jóvenes soldados solo se enfrentaban contra sus propios conciudadanos.

En esta línea, la dirigencia definió por antonomasia que sus enemigos no estaban afuera sino dentro de las fronteras nacionales, y es así como los enemigos eran otros individuos pertenecientes a su propio país. Continuando con este referente histórico conceptual, y como enemigos estos tenían que ser reducidos o eliminados con todos los medios posibles, sin medir el uso de la fuerza ni la brutalidad. Esa parece que se convirtió en una directriz implícita durante casi todo el siglo XX, entre las Fuerzas Armadas de la región. Esta situación se encontró con la promulgación y defensa de principios por el respecto a los Derechos Humanos que casi nunca se interiorizaron dentro de

---

4 Sobre la primera etapa de consolidación de este carácter “nacional” en el ejército colombiano véase: Atehortúa (2009).

los mandos militares y mucho menos por parte de la tropa, pues a la hora de actuar sobre el terreno lo que primaba era el uso de la fuerza frente al respeto por la dignidad humana frente a unos enemigos completamente “satanizados” muchas veces por la idea del “espectro comunista”. Un enemigo del Estado era un “enemigo” y como tal había que eliminarlo o hacerlo cambiar de opinión violentamente.

Por esta razón los militares como detentores de la violencia legítima consideraron como secundaria las acciones que implicaran un uso moderado de la violencia. La cual en el caso colombiano no se diferenciaba mucho entre la ejercida por la policía como una fuerza civil y las fuerzas militares<sup>5</sup>. Durante largos años la atención por los aspectos de protección de los Derechos Humanos fue considerada como un asunto secundario y como una estrategia desleal de los grupos que se oponían al Estado. Siendo las organizaciones no gubernamentales (ONG) pro Derechos Humanos simplemente unos “*idiotas útiles*” de las organizaciones al margen de la ley que se aprovechaban de estas organizaciones para generar un empeoramiento de la situación local. Como lo señala el historiador y pensador oficial de la Fuerzas Armadas colombianas, Álvaro Valencia Tovar: la mala relación entre ONG y Fuerzas Armadas lo que ha hecho en el contexto de conflicto colombiano es deteriorar la situación en un escenario de por sí caldeado, donde de parte y parte se han sobredimensionado los pronunciamientos de la contraparte para generar mayores discordias (Valencia, SF). No obstante, como otra institución más del estado, las Fuerzas Armadas deben estar preparadas para recibir críticas que en muchos casos son útiles para mejorar su propia efectividad y papel en la sociedad a la que sirven y de la cual reciben todos sus ingresos.

Pero la cuestión fundamental radica en que la institución castrense colombiana no ha visto durante muchos años que el sentido “nacional” implica un respeto por los principios y valores humanos básicos, que no solo significan su protección en escenarios de conflicto internacional, sino su uso y defensa en cualquier contexto, incluido el respecto por los combatientes opuestos al gobierno y de cualquier miembro de la sociedad. De esta forma el débil sentido nacional de los miembros de las Fuerzas Armadas se ha caracterizado por un “patrioterismo decimonónico”, que no ha trascendido a una verdadera vocación y sentido de respeto por la vida y la honra de los ciudadanos, como los deposi-

---

5 En Colombia la Policía Nacional es una fuerza altamente militarizada, que incluye una jerarquía extremadamente rígida, y equipos propios de un ejército como fusiles, morteros, helicópteros. Además, se encuentra adscrita al Ministerio de Defensa; incluso su uniforme verde oliva con múltiples bolsillos la hacen ver, en apariencia, muy parecida a un ejército.

tarios de su deber, incluso este mismo se podría relacionar con principios de orden religioso, profesados por la mayoría de los miembros de esta institución que implican el respeto por sus semejantes.

En este sentido dos elementos son de valiosa importancia a la hora de entender el comportamiento de algunos miembros de las Fuerzas Armadas colombianas y su escaso decoro para defender los Derechos Humanos a la hora de actuar sobre el terreno. El primero de estos, su formación profesional en un escenario de conflicto de guerra de baja intensidad o guerra irregular donde “todas” las acciones son validas para doblegar al enemigo; y segundo, la profesionalización de la tropa que ha implicado un carácter ocupacional, para una labor que se consideraba de servicio a la nación. Sobre estos dos puntos cabe recordar que las Fuerzas Armadas tuvieron como su fuente primaria de personal la conscripción, la cual debido a los reveses militares sufridos a manos de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) a finales de los años noventa del siglo XX, obligaron a las fuerzas institucionales a revalidar la conscripción como fuente para proveer personal de base para las Fuerzas Armadas.

Es en ese momento que se inicia un proceso de profesionalización de la tropa, siguiendo como ejemplos los casos de los países anglosajones, pero también el caso argentino, en el que se eliminó el servicio militar obligatorio y se instó por el voluntariado. No obstante, en el caso colombiano se decidió mantener un sistema de reclutamiento de tropa intermedio en el que en primera instancia los soldados son reclutados sobre una base de voluntariado no “remunerado”, luego de este periodo podían ingresar a la Escuela de Soldados Profesionales, para luego de un reentrenamiento más especializado empezar a recibir un estipendio por su labor. Si bien no negamos la efectividad operacional de tener un ejército compuesto por soldados pagos que están más motivados y mejor entrenados para luchar contra cualquier enemigo, su formación en los valores militares no parece ser extremadamente fuerte, lo cual es una debilidad enorme<sup>6</sup>.

Es aquí donde entra un análisis respecto a lo que hemos denominado como “*desnacionalización*”<sup>7</sup> de la tropa, pues como fuera señalado por algunos miembros de la escuela sociológica “Fuerzas Armadas y Sociedad”, en esta fase de la profesionalización militar el oficio de

---

6 Sobre este punto agradezco el comentario del profesor Alejo Vargas, en la socialización de este trabajo en la Universidad Santiago de Chile (19 de abril de 2010), sobre la tendencia generalizada en el mundo por la profesionalización de la tropa y su efectividad operativa.

7 Este es un concepto que he acuñado en este trabajo de manera propositiva para su discusión.

las armas, particularmente de la tropa, implica una “ocupación”, lo que significa que es un trabajo más que se cumple siguiendo un código de ética, por el cual se recibe una paga pero que en muchos elementos es similar a las otras ocupaciones en el medio civil (Moskos y Harries, 1984; Janowitz, 1975).

No obstante, en esta ocupación, que es la militar, se hace un uso particular de las armas y otros elementos propios de esta profesión en un servicio al Estado. Esto es lo que ocurrió en Gran Bretaña desde comienzos de los años cincuenta y en Estados Unidos después de la Guerra de Vietnam. Toda la tropa era profesional y tenían unos conocimientos especializados propios de un ejército tecnológico, donde el soldado mismo era un especialista en aspectos extremadamente técnicos, y como tal era vital mantenerlo bajo contrato el mayor tiempo posible dado el costo que había implicado su formación. De ahí que se hablara de que las jerarquías militares eran funcionales, es decir, donde incluso un simple soldado podía tener mayor conocimiento técnico e incluso criterio propio para hacer uso de las armas y equipos que tenía a su disposición por encima de los suboficiales y oficiales, poniendo en duda las jerarquías estáticas.

El problema en países con conflictos de baja intensidad, como es el caso colombiano, es que la tropa ha llegado a ser profesional en los aspectos tácticos para enfrentar una guerra de guerrillas, pero lo es menos en lo que respecta a una guerra convencional o tecnológica. Esta situación ha generado que la interiorización por parte de los soldados de su papel como militar de carrera sea débil por no decir que inexistente, su “*ethos*” es débil y se limita a la iniciativa individual de sentirse profundamente comprometido con su labor. En esta línea, la anterior contradicción sumada al hecho que el servicio de las armas en Colombia al nivel de los soldados paso de ser un “deber nacional” a un “trabajo” no implicó que se haya pasado por una etapa en la que la tropa comprenda plenamente y con conciencia: la relación entre los valores y el honor militar con su deber con los ciudadanos y la defensa de la vida en el país. Entonces lo que sigue persistiendo es un comportamiento propio de ejércitos pre profesionales, en los que no se ha interiorizado una idea clara de servicio a la nación y por el contrario se mantiene una visión de servicio a la Patria, que si bien es igual de impersonal a la figura de la Nación está más alejada de su deber con el servicio al ciudadano civil como el elemento más importante de la sociedad. Si hubiera una verdadera idea de nación, lo más importante para cualquier miembro de las fuerzas armadas, sin importar su rango, sería la protección de sus conciudadanos y sería inconcebible cualquier acto ilegítimo contra estos como asesinar a un inocente.

En el caso colombiano en los últimos años ha sido fuerte la instrucción en materia de Derechos Humanos dentro de la misma tropa, los oficiales y suboficiales. No obstante, el hecho que se haya convertido en un ejército profesionalizado con una tropa pagada ha implicado que se relaje la idea de sentido nacional y que a los soldados profesionales no se les forme adecuadamente con valores y honor militar, incluso por la misma oposición de los oficiales quienes consideran que este es un privilegio de la carrera militar que solo ellos merecen detentar. Si hubiera una fuerte interiorización de estos dos elementos absolutamente particulares de la profesión de las armas, como el valor y el honor militar, estos podrían jugar un papel fundamental en el momento en que los militares, e incluso los policías dado su carácter militarizado, enfrenarán situaciones extremas como es el combate mismo en el escenario local.

Como ha sido señalado apropiadamente por el profesor Prudencio García el *honor militar* sigue siendo una piedra angular a la hora de cumplir cualquier labor en el oficio de las armas, y particularmente al enfrentar situaciones de diverso tipo donde los militares pueden perder su norte sobre todo en lo que tiene que ver con el trato con el enemigo y la población civil. El sugiere que cuando los militares comenten actos de violación a los Derechos Humanos existen dos tipos de medidas corporativas, una inadecuada: la cual consiste en ocultar y pasar por alto los hechos cometidos; y una segunda medida que es propia de los ejército con *honor militar*, que consiste en castigar de una manera ejemplar los actos cometidos por los miembros de la institución siguiendo un férreo sentido de disciplina castrense. Como puede ser señalado en el caso colombiano, los actos cometidos por individuos están siendo juzgados como es debido, sin embargo si se quiere que estos hechos no vuelvan a ocurrir, tiene que ser implementada una profunda formación en lo que se entiende por *honor militar* en todos los miembros de la institución, pues en esta línea y respecto a la violación de los Derechos Humanos por parte de las fuerzas armadas, García sugiere que: “En cuanto al concepto del honor militar, estos hechos entran en esa categoría de actuaciones que denigran moralmente a las personas que las ordenan, a las que las permiten, y también a las que las ejecutan” (2004). Por estas razones los militares como los garantes del orden democrático deben ser quienes con mayor ahínco y dureza deben juzgar y denunciar cualquier acto que denigre el “honor”. Aquí entran a colación antiguos principios de los que bebieron los ejércitos modernos como es el sentido de caballerosidad y respeto y servicio por los más vulnerables.

Por esta razón, una fuerte y férrea creencia en los loables principios militares servirían no solo para consolidar la estructura interna

de la institución y el papel que juegan en la sociedad sino también para ganarse un mayor respeto de cada uno de sus conciudadanos, algunos de los cuales como en el caso colombiano han hecho parte de las Fuerzas Armadas durante un periodo de su vida y al mismo tiempo de la comunidad internacional.

**“PLAN INTEGRAL DE DERECHOS HUMANOS Y DIH”:  
¿EL EPÍTOME DE LO QUE DEBE SER UN PLAN DE ACCIÓN?**

Durante largos años las Fuerzas Armadas colombianas carecieron de un cuerpo de principios propios en lo que respecta a la protección de Derechos Humanos. Si bien y como lo hemos señalado, las fuerzas institucionales de manera casi directa se acogieron a la normatividad internacional ratificada por el Estado colombiano, no siempre se cumplía de manera riguroso en el terreno, dada la creencia en que la amenaza del enemigo interno así lo merecía. No obstante, tras el fin de la Guerra Fría, y particularmente con los hechos ocurridos el 11 de septiembre de 2001, la comunidad internacional no estaba dispuesta a tolerar hechos “barbáricos” que implicaran la violación de los Derechos Humanos (Kirchner, 2004) por parte de cualquier actor ilegal y menos aun por las fuerzas institucionales como bien fuera señalado por dos autores, estas tienen un “deber”:

[...] las autoridades de cualquier país tienen, principalmente, la misión de defender y de garantizar la vida, la integridad, la honra, los bienes y el desarrollo de los habitantes de su respectivo territorio y, por ello, deben procurar siempre las mejores condiciones de bienestar y al adoptar su decisión debe prevalecer la satisfacción del interés general, sobre cualquier clase de interés particular.

En este orden de ideas, las Fuerzas Militares en su condición de autoridades legítimas, asumen la responsabilidad de defender y de garantizar también los mismos Derechos de los habitantes del respectivo territorio y asumir con claridad que si cada Estado les ha confiado el manejo de sus armas ello ha sido con el propósito, únicamente, de contar con una organización profesional y que su utilización debe efectuarse exclusivamente en orden a obtener la satisfacción del interés (Pineda y Guzmán, 1998, 34).

En esta línea muchos de los ejércitos del mundo decidieron hacer manifiesto su compromiso con los Derechos Humanos en los años más recientes, siendo explícito el compromiso en el caso Norteamericano luego de los hechos de torturas a prisioneros en Irak y Afganistán sino también en toda Europa, como fue hecho explícito en el documento *Internal Control Mechanisms in Armed Forces in Council of Europe Member States*, con elementos tan interesantes como lo que se conoce



como “*military training and socialization*” que es la preparación de los militares junto a los civiles para asumir labores de protección de los Derechos Humanos” (Born y Wills, 2007).

En el caso colombiano, y dada la problemática local, numerosos esfuerzos se han hecho manifiestos desde finales de los años noventa, como por ejemplo la creación de “*Pistas de Derechos Humanos*”, una especie de entrenamiento sobre situaciones reales donde los militares colombianos aprendían y aprenden a tratar con el enemigo y con la población civil. Esta iniciativa, aunque un tanto “teatral”, fue una creación de las Fuerzas Armadas colombianas, la cual contó con la ayuda económica y el entrenamiento de los Estados Unidos<sup>8</sup>. Todo esto teniendo en cuenta la estrecha colaboración entre el país del Norte y Colombia para acabar con el tráfico de narcóticos y de manera indirecta con las guerrillas de Izquierda especialmente las FARC pero guardando todos los estándares de internacionales en materia de Derechos Humanos y DIH.

En esta misma directriz el Ministerio de Defensa colombiano y las Fuerzas Armadas, debido en parte a la llegada de los demócratas al Congreso de Estados Unidos como fuerza mayoritaria en el año 2006, tuvieron que empezar a crear un plan en materia de Derechos Humanos y DIH para las fuerzas institucionales, todo esto frente a las denuncias de las ONG y otros grupos defensores de los Derechos Humanos que habían logrado demostrar a los demócratas, los numerosos actos de violación de Derechos Humanos cometidos por las Fuerzas Armadas colombianas. Muchas de estas denuncias han sido probadas detalladamente por el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP)<sup>9</sup>, en un informe donde se demuestra que desde comienzos del siglo XXI y hasta el año 2009 las acciones violatorias de los Derechos Humanos eran una práctica común de las fuerzas institucionales (2009), además ha sido probado por la misma Fiscalía colombiana.

Es así como los demócratas estadounidenses condicionaron la entrega de ayuda económica y asesoría militar a las Fuerzas Armadas colombianas a la reducción de actos violación de los Derechos Humanos por parte de los miembros de la institución castrense. Por esta razón se empezó a elaborar una hoja de ruta para las Fuerzas

---

8 La idea de hacer escenarios reales de combate, incluyendo viviendas, manejo de población civil y uso de reglas de la guerra, es un práctica militar estadounidense que fue usada desde la Guerra de Vietnam; al respecto véase: Rottman, Gordon 2005 *US Army Infantry in Vietnam, 1965-1973* (Oxford, Osprey Publishing), pp. 17-20.

9 El CINEP es un instituto regido por la Compañía de Jesús, y se ha caracterizado por sus denuncias públicas sobre la violación de Derechos Humanos en Colombia. La mayoría de sus investigadores son prestigiosos académicos.

Armadas colombianas que regulara su accionar en esta materia. Como documento definitivo, este apareció a finales de 2008. La denominada “*Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario*”, un documento elaborado por el Ministerio de Defensa colombiano, y el cual no tiene parangón en el escenario internacional por su grado de detalle y respeto por la normatividad nacional e internacional en estos asuntos. Este Plan incluye elementos muy novedosos en materia de Fuerzas Armadas y Derechos Humanos, como son: la adecuación de la instrucción de las fuerzas a los estándares internacionales; el acompañamiento y seguimiento local e internacional en esta materia; la consolidación de un modelo pedagógico único para enseñar el tema de los Derechos Humanos a todos los miembros de la institución castrense; el fortalecimiento de la disciplina a través de la “Oficina de Doctrina y Asesoría”; la atención a la población civil y las comunidades vulnerables en zonas de combate y la cooperación internacional.

Todos estos elementos fueron un logro del que se hicieron las Fuerzas Armadas colombianas. Sin embargo, y como suele pasar en el caso latinoamericano, los postulados son perfectos y casi ideales en el “papel” pero muy poco efectivos a la hora de implementarse en el terreno real. El comienzo de la implementación de este Plan a comienzos del año 2009 se encontró de frente con uno de las más aberrantes denuncias de hechos cometidos por las Fuerzas Armadas nacionales, como fueron los llamados *falsos positivos*, y las investigaciones ilegales hechas por los miembros del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)<sup>10</sup>. Dos hechos absolutamente preocupantes en el escenario local pero también internacional, todos estos ocurridos a pesar de los esfuerzos e iniciativas que se estaban mostrando. Estas acciones eran más propias de ejércitos autoritarios que de fuerzas profesionales y capacitadas en los temas de Derechos Humanos y respeto por la dignidad humana en todos sus postulados. Como ha sido demostrado por un informe preparado por el gobierno estadounidense, los *falsos positivos* no solamente deterioraron la imagen internacional de Colombia y de su gobierno sino de la credibilidad de la población colombiana hacia las Fuerzas Armadas (Department of State, 2009). Un hecho preocupante para cualquier observador local e internacional.

Es aquí donde es importante señalar que el “*Plan Integral*” es una de las iniciativas más importantes en esta materia en el mundo, pero es necesario pasarla a la práctica real para que tenga resultados concretos en lo que tiene que ver con el respeto de los Derechos Hu-

---

10 El DAS es un organismo adscrito a la Presidencia de la República y tiene como función básica recolectar información vital para la seguridad del Estado colombiano.

manos. Si bien es bastante reciente su creación como para solicitar una consolidación plena, es vital que deje de ser una palabrería “bonita” para empezar a mostrar resultados concretos. De esta forma enseñará a la comunidad internacional y nacional que este Plan se cumple, y que se hace todo lo necesario para mejorar los aspectos más sensibles y modificar aquellos donde haya debilidades sin temor a manifestar los problemas. Claro está, que esta actitud a ha sido la mostrada por las mismas Fuerzas Armadas donde se ha enseñado su profesionalismo, el cual en estos aspectos esta a la altura del de cualquier ejército del mundo.

Los *falsos positivos* opacaron el esfuerzo mostrado por muchas entidades, incluido el Ministerio de Defensa y varios sectores de las Fuerzas Armadas, tanto así que el Relator Especial de las Naciones Unidas para las ejecuciones arbitrarias Philip Alston, planteó los esfuerzos del gobierno colombiano y de las mismas Fuerzas Armadas para acabar con cualquier acto violatorio de los Derechos Humanos, sin embargo señalo que la escasa posibilidad de eliminar con estas acciones se debe a la iniciativa “terrorífica” de algunos miembros de la institución castrense para cometer este tipo de prácticas. Aquí es donde puede venir a colación que, si bien el control del uso de la fuerza es difícil y complicado en un escenario de conflicto interno, no es imposible de llevarlo a cabo; pues aquí es donde se muestra la capacidad de las fuerzas institucionales de luchar siguiendo los más altos principios humanitarios y su verdadera legitimidad frente a la sociedad y la comunidad internacional (Watkin, 2004).

### **A MODO DE RECOMENDACIÓN**

Cualquier acto que viole los Derechos Humanos es considerado una afrenta de primer nivel a la humanidad como sociedad. El mundo contemporáneo no está dispuesto a pasar por alto ninguna irregularidad por pequeña que esta sea; los mecanismos de justicia internacional como la Corte Penal Internacional y el fortalecimiento de las justicias locales son la mejor muestra de la voluntad para acabar con estos actos y cómo estas instancias están preparadas para condenar estos actos ilegítimos cometidos por particulares, grupos ilegales o las mismas fuerzas armadas. De la mano de estas instancias el rol de la sociedad civil y de las ONG es básico para la denuncia y eliminación de cualquier acto de violación de los Derechos Humanos.

En el actual caso colombiano es indispensable una aplicación del *Plan de Acción Integral* de manera real y sobre el terreno, pero es un más importante su veeduría por parte de la comunidad internacional pero sobre todo de la sociedad civil colombiana. Para esta última labor es necesaria la presión estadounidense como el alia-

do internacional más importante del país, y sobre todo de parte del actual gobierno estadounidense, que ha aunado esfuerzos para no permitir violaciones de Derechos Humanos en ningún país, y menos en sus países aliados.

Es indispensable que los políticos, analistas y los altos mandos militares hagan las modificaciones necesarias para que los valores, la moral y el honor militar sean impartidos y solidificados desde el soldado regular, pasando por los soldados profesionales, los suboficiales hasta los oficiales, dando mayor énfasis en el ejército y la policía colombianos, pues estas son las fuerzas que más irregularidades han cometido y que tienen mayor contacto con la población civil. Para finalizar, la institución castrense debe empezar a trabajar de manera mancomunada con las ONG, *think tanks* y Universidades para tratar estos temas como un asunto de interés general y no solamente de competencia castrense. El día que se supere esa visión de que cada instancia de la sociedad marcha por un camino diferente se habrá hecho mucho para mejorar, no solamente la condición en el asunto de los Derechos Humanos, sino también por la consolidación de un verdadero espacio de paz y armonía entre todos los miembros de la sociedad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Atehortúa, Adolfo 2009 *Construcción del Ejército Nacional en Colombia, 1907-1930. Reforma Militar y Misiones Extranjeras* (Medellín: La Carreta).
- Bermúdez, Gonzalo 1992 *El poder militar en Colombia: De la colonia a la contemporaneidad* (Bogotá: Expresiones).
- Born, Hans y Wills, Aidan 2007 *Internal Control Mechanisms in Armed Forces in Council of Europe Member States (Study on Democratic Control of Armed Forces)* (Strasbourg: Council of Europe).
- Bushnell, David y Macaulay, Neill 1989 *El nacimiento de los países latinoamericanos* (Madrid: Nerea).
- CINEP 2009 *Informe Especial: de los 'Falsos Positivos' a la Intolerancia Social y las Amenazas Colectivas* (Bogotá: CINEP).
- Department of State 2009 *Memorandum of Justification Concerning Human Rights Conditions with Respect to Assistance for the Colombian Armed Forces* (Washington: Department of State).
- García, Prudencio 2000 "Máximos factores generadores de la violación de Derechos Humanos en el ámbito de la moral militar actual" en *Fuerzas Armadas y Derechos Humanos ¿Es posible alcanzar el equilibrio?* (Sevilla: Universidad Pablo de Olavide) pp. 157-171.

- García, Prudencio 2004 “Irak y tortura militar” en *El País* (Madrid) 10 de mayo.
- Gill, Lesley 2004 *The School of the Americas: Military Training and Political Violence in the Americas* (Durham: Duke University Press).
- Hechos del Callejón* 2009 (Bogotá: PNUD), Año 5, N° 43, febrero.
- Janowitz, Morris 1975 “The All-Volunteer as a “sociopolitical” Problem” en *Social Problems* (California), Vol. 22, N° 3, febrero.
- Kirchner, Stefan 2004 “The Human Rights Dimensions of International Peace and Security: Humanitarian Intervention after 9/11” en *Journal of Humanitarian Assistance* (Boston), 25 de octubre. En <[www.jha.ac/articles/a143.pdf](http://www.jha.ac/articles/a143.pdf)>.
- Kruijt, Dirk 2002 “Uso de fuerza, política y Fuerzas Armadas en América Latina y el Caribe en la post guerra fría: ¿nuevos escenarios y tendencias?” en *Fuerzas Armadas y Sociedad* (Santiago), Año 17, N° 4, octubre-diciembre.
- Laurienti, Jerry 2007 *The U.S. military and human rights promotion: lessons from Latin America* (Santa Barbara: Praeger Publishers).
- La Nación* 2001 “Piden juzgar al general francés que confesó torturas en Argelia” (Buenos Aires) 6 de mayo. En <[http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=303026](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=303026)>, acceso 21 de noviembre de 2008.
- Loveman, Brian 1999 *For la Patria: Politics and Armed Forces in Latin America* (Wilmington: S R).
- Moskos, Charles y Harries, Gwyn 1984 *Las Fuerzas Armadas y la sociedad* (Madrid: Alianza).
- Ninou, Carmen 1993 “Transición y consolidación democrática en América Latina” en *Revista de Estudios Políticos* (Madrid) octubre-diciembre.
- Pineda, Carlos (capitán de navío) y Guzmán, Julio (coronel) 1998 “Derechos Humanos y Fuerzas Armada”. Tesis de Maestría, Colegio Interamericano de Defensa, Washington.
- Rottman, Gordon 2005 *US Army Infantry in Vietnam, 1965-1973* (Oxford: Osprey Publishing).
- Rouquié, Alain 1984 *El Estado militar en América Latina* (México: Siglo XXI).
- Valencia, Álvaro s/f *Fuerzas Armadas y Derechos Humanos* (San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos), Tomo I.
- Vickers, George 2000 “Human Rights and Military Conduct: A Progress Report” in *Joint Force Quarterly* (Washington), otoño.
- Waltzer, Michael 2001 *Guerras Justas e Injustas* (Barcelona: Paidós).

- Watkin, Kenneth 2004 "Controlling the Use of Force: A Role for Human Rights Norms in Contemporary Armed Conflict" en *American Journal of International Law* (Washington), Vol. 98, N° 1.
- Yuste, Juan Carlos y Valiente, Hugo 1996 *Fuerzas Armadas y Derechos Humanos (Informe sobre los Derechos Humanos en Paraguay)* (Asunción: Serpaj-Py).



**ACTORES, INSTITUCIONES  
Y PROCESOS**





Beatriz Irene Wehle\*

## **ORGANIZACIONES MILITARES Y ORGANIZACIONES PRODUCTIVAS EN PERSPECTIVA HISTÓRICA**

### **INTRODUCCIÓN**

En primer término, encaramos el estudio de los pilares conceptuales de las lógicas del *management* moderno (organización del trabajo, competencias, grupos, etc.) con el fin de tener una aproximación introductoria que nos brinde una visión global de las estrategias organizacionales que acompañaron los cambios en las organizaciones militares. En segundo término, abordamos la organización militar pos Guerra Fría en un contexto de desarticulación del Estado de Bienestar y el aumento de la exclusión social.

En síntesis, este trabajo resulta del ejercicio de analizar las modalidades de transposición recíproca entre, por un lado, el universo sociocultural y organizacional de la época relacionado con los modelos que se constituyeron en referentes para la organización militar y, por el otro, el contexto de pobreza y desigualdad social que afecta cada vez más a países de las más diversas regiones del mundo.

Para entrar en el contexto actual de esta reflexión, a partir de las mutaciones organizacionales que se han ido operando en el transcurso de las dos últimas décadas del siglo XX y la primera del siglo

\* Doctora en Sociología. Directora de Investigación. Profesora Titular Universidad Nacional de Quilmes y Profesora Asociada Universidad de Buenos Aires.

XXI, tomaremos tres niveles o dimensiones que marcan los cambios organizacionales en el ámbito militar y empresarial: 1) el progreso técnico y los cambios organizacionales; 2) los cambios en las estrategias empresariales y 3) las lógicas compartidas en el rediseño de las organizaciones militares y productivas. Señalemos de entrada, que cada uno de estos niveles tiene carácter acumulativo, sin ser este cúmulo automático, sino dependiente de las decisiones que van tomando los actores desde sus diferentes esferas de acción.

## **1. PROGRESO TÉCNICO Y CAMBIOS ORGANIZACIONALES**

Las organizaciones militares en los países de economías desarrolladas de EE.UU. y Europa experimentaron un proceso de grandes cambios después de la Guerra Fría. Los cambios tecnológicos ligados al complejo industrial militar y al progreso técnico en la sociedad, paralelamente a los nuevos modelos organizacionales en el ámbito empresarial, implicaron transformaciones en las estrategias de organización militar.

El progreso técnico ha llevado desde épocas remotas a transformaciones económicas y sociales. Por ello, no es de extrañar que los cambios tecnológicos influenciaran nuevos modelos organizacionales en el plano militar, como ya ocurrió en muchos momentos a lo largo de la historia. Recordemos las innovaciones sobre la organización del ejército prusiano a mediados del siglo XVIII, inspiradas en los inventos mecánicos de la época. Federico de Prusia estaba fascinado por los trabajos realizados en los juguetes y muñecos automatizados, en particular los de figuras humanas y se propuso transformar un ejército compuesto en su mayor parte por criminales, mendigos, mercenarios y extranjeros forzados a reclutarse, es decir, una turba ingobernable, en una organización fiable y eficiente. Introdujo reformas estructurales a través de reglamentos que limitaban el margen de libertad de sus soldados con el objeto de automatizar todas las acciones de los efectivos militares. Entre estas reformas estaba la introducción de rangos y uniformes, la ampliación y normalización de ordenanzas, aumentar la especialización de las tareas, el uso de equipo estándar, la creación de un lenguaje de órdenes y una sistemática instrucción. El gobierno prusiano buscó moldear un ejército que funcionase por medio de fracciones estandarizadas. Los procedimientos de instrucción permitieron que estas fracciones se forjaran casi como materia prima, permitiendo que las fracciones fueran fácilmente reemplazables cuando fuera necesario; una necesidad esencial en tiempos de guerra. Esto aseguraba que la máquina militar operara ordenadamente. Federico señalaba que a los hombres debía enseñárseles a temer más a sus jefes que al enemigo. Para certificar que su máquina de guerra actuaría

eficazmente desarrolló la separación de las funciones de mando y las de asistencia.

Aunque con el tiempo se fueron introduciendo en la organización algunos refinamientos, como la descentralización de los controles para crear una mayor autonomía en las fracciones en las diferentes situaciones de combate, muchas de estas ideas y prácticas de la organización militar sirvieron para la resolución de los problemas creados por el desarrollo de los sistemas de producción en las fábricas. Poco a poco a lo largo del siglo XIX, empresarios esforzados en encontrar formas organizativas conformes a la tecnología de las máquinas fueron adoptando las características de la organización jerárquica, que fue un referente en la organización profesional y la formación de las fuerzas militares de finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX.

La idea de concebir al ejército desde el mecanismo de los autómatas pasó a ser también una realidad en las fábricas y oficinas de la revolución industrial y se fortaleció con la organización taylorista y la incorporación masiva de inmigrantes extranjeros, particularmente, aquellos de la segunda oleada migratoria que llegaron a EEUU entre los años 1880 y 1915 (Coriat, B. 1985). Los modelos organizacionales de carácter mecanicistas, donde la separación entre la concepción y la ejecución estaban claramente diferenciadas acompañaron y reforzaron el desarrollo industrial en EEUU, a modo de ejemplo recordamos aquella consigna de F. Taylor a los obreros cuando les decía: “usted no piense, ya lo hemos hecho por usted”.

Hacia fines del siglo XX, la capacidad de innovación en la técnica y en la relación con el cliente va reemplazando a las economías de escala de la producción en masa como fuerza de empuje de la economía. En ese contexto, marcado por los procesos de globalización de la economía y de la lucha por la captación de mercados, las estrategias empresarias de gestión de recursos humanos fueron introduciendo modificaciones sustanciales y, muchas de las transformaciones en la organización militar pos Guerra Fría, se desarrollaron paralelamente a los cambios en las estrategias empresarias y la mundialización de la economía.

## **2. LOS CAMBIOS EN LAS ESTRATEGIAS EMPRESARIALES**

En los años setenta, al entrar en crisis el modelo de organización taylorista-fordista, las estrategias empresariales cambiaron el modelo organizativo, flexibilizándolo. Las empresas salieron a reclutar personal con nuevas competencias, adaptable al trabajo en equipo, buscando que cada grupo o equipo autónomo (o semiautónomo) congregate sus esfuerzos para perseguir sus objetivos con un sentido de

misión, como en la terminología militar. Establecer una visión compartida dentro de la organización, para que guíe a los miembros en la formulación de las acciones descentralizadas y en las tácticas que caracterizan su idiosincrasia, formó parte de las nuevas estrategias. Éstas se expandieron hacia los más variados sectores económicos e invadieron otros ámbitos organizacionales e institucionales en diversas regiones del mundo.

Las nuevas estrategias empresariales y su mundialización, con diversas variantes según los países, introdujeron importantes y variadas transformaciones. En materia de organización del trabajo, la tecnología y las estrategias de gestión empresarial, ligadas al aumento del intercambio comercial mundial, sufrieron múltiples transformaciones originadas por la reconversión productiva de la década del ochenta y noventa.

Por la dimensión y características que han tomado estos fenómenos, diversos autores han señalado que ellos implican un movimiento profundo de carácter estructural. Crozier (1991) considera que se trata de un fenómeno fundamentalmente cualitativo porque están en juego no sólo las técnicas y los métodos, sino otra teoría del comportamiento humano y una nueva concepción de la acción colectiva.

Analizando las grandes tendencias que marcan ese cambio de lógica, Crozier señala que las reglas del juego de las interrelaciones entre empresas, y entre individuos y empresas, están cambiando y con ello también se modifica la lógica con la que éstos interactúan. A partir del peso decisivo que pasan a tener la tecnología de punta y los servicios en el crecimiento económico, esta nueva lógica implicaría un cambio en la calidad del empleo (Crozier, 1991).

En el contexto de la mundialización, la economía experimentó un proceso de reconversión que influyó en las estrategias empresariales con el objetivo de alcanzar un mayor nivel de competitividad. En el marco de la creciente globalización de la economía fue cobrando impulso una tendencia a valorizar la calidad de los bienes y servicios sobre la cantidad. En este contexto, las estrategias empresariales de recursos humanos respondieron también al aumento de la movilidad interna y externa del trabajador. Principalmente, a partir de los cambios que orientan la “calidad” de los empleos, en función de una mayor predisposición al trabajo en equipo, a la rotación en los puestos de trabajo y a la polivalencia (Stroobants, 1993).

Las nuevas competencias profesionales requeridas por las empresas no sólo buscan que el personal sepa realizar una tarea específica (saber-hacer), sino que además sea capaz de interpretar la “cultura de la empresa” y actuar en consecuencia (saber-ser). Este “saber-ser” constituye una competencia tácita, no cuantificable, pero

sin embargo muy presente en las nuevas estrategias de recursos humanos (Polanyi, 1993).

Las empresas multinacionales estuvieron ligadas a ese proceso de cambios organizacionales, dado que ellas contribuyeron a difundirlo a través de la mundialización de los intercambios comerciales, financieros, tecnológicos y productivos.

### **3. LÓGICAS COMPARTIDAS EN EL REDISEÑO DE LAS ORGANIZACIONES MILITARES Y PRODUCTIVAS**

Las lógicas militares también se rediseñaron en reemplazo de las preexistentes, que habían sido concebidas por estructuras militares fuertemente centralizadas y que fueron *aggiornadas* durante la Segunda Guerra Mundial.

Las instituciones militares constituyen espacios organizacionales estructuralmente jerárquicos dentro de los cuales se despliega un universo sociocultural, en el cual influyen diferentes intereses sociales y económicos que imprimen su sello a la cultura organizacional de la época. En un proceso de influencias recíprocas, la organización del trabajo taylorista y los principios organizacionales del ejército prusiano, reforzaron los valores dominantes de la época y en esa influencia recíproca se fueron potenciando modelos organizacionales aceptados como naturales. En ese sentido, los valores dominantes influyeron sobre la cultura organizacional, ya que si bien la cultura se manifiesta individualmente de forma explícita, “la cultura es una construcción colectiva que trasciende a las preferencias individuales e influye en las actividades de las personas pertenecientes a dicha cultura” (Castells, 2001: 51).

Las características del ejército tradicional, que tendía a limitar la capacidad de autonomía de sus efectivos moldeándolos como un complemento de requerimientos superiores, va a ir reestructurándose a través de los condicionamientos y prácticas que caracterizaron al universo sociocultural de la Guerra Fría y la Doctrina de Seguridad Nacional.

Después del interregno de la Guerra Fría se incrementan los conflictos armados localizados y opera un proceso de cambios en la perspectiva organizacional del campo militar. Ese viraje, ligado a la internacionalización de la economía y a la deslocalización de empresas, acrecentó el peso del componente cultural en las estrategias empresariales como en las estrategias de guerra.

Como lo ha señalado un general norteamericano: los Estados Unidos hoy en día se han comprometido en conflictos culturales en los límites del imperialismo. Interviniendo sobre tierras extranjeras, ya sea en

misiones de estabilización o de operaciones militares de ‘reconstrucción nacional’, el ejército intenta utilizar la cultura como un arma. El programa *Human Terrain Teams* del Pentágono y el nuevo *Manual de contrainsurrección FM3-24*, redescubren la antropología colonial; se observa un nuevo interés por los trabajos clásicos sobre el ‘espíritu árabe’. Históricamente, las crisis imperiales tales como la revuelta india de los cipayos en 1857 han estimulado un nuevo interés por la etnografía y las tradiciones tribales”<sup>1</sup> (Porter, 2009).

El modelo de poder y control organizacional va variando con el desarrollo del modo de producción y se van generando procesos subjetivos de interiorización de valores compartidos, en el sentido que los denomina Michel Foucault, modos de subjetivación particulares. Los modos de subjetivación influyen sobre las conductas y llevan a anticipar las situaciones típicas a las cuales las instituciones pueden llegar a confrontarse y, por lo tanto, a buscar las pautas de reacción consideradas más oportunas.

En ese sentido, las estrategias organizacionales tanto empresarias como militares, ponen el acento en los valores comunes compartidos. Los valores compartidos a los que la organización adhiere, y busca difundir entre sus miembros, constituyen los presupuestos básicos y las ideas rectoras de la organización. Tanto en el ámbito militar como productivo, las organizaciones instituyen valores comunes compartidos con el propósito de orientar las acciones y decisiones de sus integrantes que, además, son el punto de partida para la construcción de la visión y la misión de la organización.

Por otra parte, la creciente externalización de funciones auxiliares modifica la naturaleza misma de la organización militar. Proceso que también podemos observar en las organizaciones empresariales.

La estrategia organizacional pasa a delegar actividades secundarias, subcontratando con costos fijos menores a través de contratistas y asociaciones de distinta naturaleza. La relevancia de la acción organizacional pasa a ubicarse en las funciones de concepción e integración de las redes que constituyen su área de influencia, y no sólo

---

1 Traducción propia de la nota de Patrick Porter en *Le Monde Diplomatique* de octubre de 2009: « Comme le déclare un général américain, les Etats-Unis s’engagent aujourd’hui dans des conflits ‘culturels’ en marge de l’empire. Pour intervenir sur ces terres étrangères, que ce soit dans des missions de stabilisation ou des opérations militaires de ‘reconstruction nationale’, l’armée cherche à user de la culture comme d’une arme. Le programme *Human Terrain Teams* du Pentagone et le nouveau *Manuel de contre-insurrection FM3-24* redécouvrent l’anthropologie coloniale ; on observe un regain d’intérêt pour des travaux classiques sur l’esprit arabe. Historiquement, des crises impériales telles que la révolte indienne des cipayes en 1857 ont stimulé le renouveau de l’ethnographie et des traditions tribales ».

en la gestión del entorno interno. Las organizaciones militares pasan a manejar múltiples niveles de delegación de funciones y actividades bajo una dirección multidireccional y las unidades se interrelacionan de manera flexible, aumentando el peso de la parte del componente de tecnología *soft*.

El viraje hacia el pragmatismo con el que se manejan los grupos de operaciones sobre el terreno, fue también un cambio del ejército pos Guerra Fría. El parámetro para determinar la efectividad de la estrategia de acción, busca conseguir la correcta combinación entre las vertientes de lógicas organizacionales centralizadas y descentralizadas. Estas lógicas compartidas responden a criterios organizacionales que ponen el acento en los mecanismos que nutren la capacidad de captar, reclutar, desarrollar y mantener efectivos altamente capacitados, buscando cohesionarlos en un ámbito de flexibilidad de acción. Un compromiso psicológico une al grupo comando cotidianamente. Ese compromiso es implícito y dinámico, abarca y excede al contrato formal con la organización.

La tecnología permite descentralizar el proceso de toma de decisiones y que cada grupo arme su estrategia para alcanzar el objetivo. Se reducen las instancias jerárquicas y el grupo se maneja dentro de relaciones horizontales. La organización militar potenció sus fuerzas a través de la configuración de pequeños grupos, apoyándose en el manejo versátil del liderazgo en los grupos y equipos, donde se ve favorecida la comunicación, la motivación, la toma de decisiones, el manejo del estrés, la creatividad y la innovación.

Los diferentes equipos operan autónomamente, pero bajo el concepto de órbita organizacional, en el sentido que cada grupo focal está rodeado por otras organizaciones en interacción (Evan, 1966: 173-188).

La autodeterminación del grupo incrementa el grado de responsabilidad de sus miembros, por eso uno de los aspectos más relevantes de estas estrategias organizacionales es el peso puesto en la responsabilidad. Los grupos autónomos internalizan la misión y es el mismo grupo, sin mediadores, que actúa como autocontrol fijando los márgenes de libertad en la acción. Márgenes que, por otra parte, son internalizados a partir de los valores de la organización. Esa conjunción entre valores compartidos, márgenes de libertad y responsabilidad, legitima el accionar del grupo.

#### **4. LA ECUACIÓN “MODERNIZACIÓN ORGANIZACIONAL Y AUMENTO DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL”**

Desde mediados de la década del setenta, y como consecuencia de los cambios sociales, económicos e institucionales ocurridos a nivel glo-



bal, el contexto en el que se desarrollaron las relaciones sociales se caracterizó por el aumento del desempleo, el crecimiento del trabajo no protegido, las dificultades de inserción profesional y el aumento de la exclusión social. En este contexto, las innovaciones tecnológicas y organizacionales buscaron incrementar los márgenes de ganancia. Sin embargo, estos procesos tuvieron como contrapartida la exclusión de una población cada vez más amplia que no cumplía con los requisitos formales que demandaban las nuevas formas organizacionales. A su vez, el mercado laboral tendió hacia la precarización del empleo y el aumento del trabajo informal, lo que incidió particularmente sobre los sectores más vulnerables, acentuando los procesos de exclusión económica y social (Wehle, 2002).

En las últimas dos décadas las transformaciones económicas y sociales afectaron en forma diferente a las clases y sectores sociales. La crisis del Estado de Bienestar, la precarización laboral, el aumento del trabajo informal y la falta de empleo implicaron diferentes procesos de exclusión social. En América Latina, los sectores en situación de pobreza vieron reducidas sus posibilidades de acceder a oportunidades socioeconómicas como resultado de la mayor heterogeneidad estructural del sistema productivo, las instituciones educativas, los mercados de trabajo y las formaciones sociales (Wehle, 1999: 89).

Los diversos procesos de crisis ocurridos durante las últimas décadas tendieron a la polarización y heterogeneización de la pobreza, entendida como la dificultad para satisfacer necesidades básicas, tanto como para insertarse en las relaciones de producción típicas de una sociedad (Eguía y Ortale, 2007: 15). Estos procesos llevaron a un mayor empobrecimiento a los pobres estructurales, aquellos que históricamente sufrieron carencias, que además vieron reducidas sus posibilidades de salir de esa condición. A ellos se sumaron nuevos sectores de las clases medias que fueron consumiendo su capital económico y social, y que enfrentaron serias dificultades para satisfacer sus necesidades básicas, los “nuevos pobres” (Minujin y Kessler en Eguía y Ortale, 2007: 21).

La pérdida de la seguridad en el empleo apareció como una nueva cuestión social caracterizada por la desestructuración laboral, familiar, social. En ese contexto, aumentó el trabajo precario y surgieron nuevas calificaciones. El trabajo se tornó frágil, inseguro y flexible, un “collage de fragmentos de experiencia”; se perdió la idea de seguir una carrera ocupacional lineal y apareció “el zigzag en las ocupaciones”, cambios en el empleo alternados por períodos de desempleo (De la Garza Toledo, 2009: 112).

Frente a esta problemática social distintos autores plantean que, a lo largo de los noventa y a la par del aumento de puestos precarios,

creció la proporción de personas que atravesaban regularmente trayectorias ocupacionales muy inestables, caracterizadas por empleos precarios de corta duración y períodos breves de desempleo. Beccaria señala que esta situación afectó particularmente a los jóvenes: menos del 20% de los jóvenes argentinos ocupados, con nivel educativo igual o inferior al secundario incompleto, trabajaban en empleos cubiertos por la seguridad social (proporción que se elevaba a cerca del 40% entre las personas de más edad, pero similar grado de escolarización) (Beccaria, 2005: 4).

A pesar que en el período 2004-2008 en Argentina disminuyó la incidencia de trabajadores insertos en empleos precarios o indigentes en un 12,7%, en el año 2008 casi la mitad de la población ocupada tenía trabajos precarios o indigentes. Considerando cada sector de la economía, la proporción de empleos precarios era reducida en el sector público (menos de uno cada diez ocupados), leve en el sector privado formal (dos de cada diez ocupados) y considerablemente mayor a la media en el sector privado informal: casi ocho de cada diez ocupados. En este sector, la incidencia de empleo precario o indigente se incrementó de un 63,1% en el año 2004 a un 65,5% en el año 2008 (Salvia y Pla, 2009: 5-7). En el conurbano bonaerense los sectores en situaciones de pobreza crecieron y aumentó la población dedicada al trabajo por cuenta propia y al empleo precario, como consecuencia de las transformaciones económicas producidas en la década del noventa (Herger, 2007: 208).

La tendencia creciente a la precarización del empleo acentuó los procesos de exclusión social y afectó a los trabajadores de los sectores más vulnerables, particularmente a los jóvenes y las mujeres. En un estudio sobre estrategias laborales en un barrio pobre del conurbano bonaerense, Aimetta y Santa María (2007: 35) analizaron la vulnerabilidad y la precariedad de las condiciones de inserción laboral, tanto en el mercado formal como en el mercado informal de trabajo. Caracterizaron el trabajo precario a partir de la inestabilidad y la incertidumbre respecto del salario y otros beneficios (como la cobertura en seguridad social), la duración del empleo y, en particular, los bajos ingresos y las largas jornadas laborales. A esto se sumaba la escasa instrucción y capacitación de los habitantes del barrio, que dificultaban la búsqueda y obtención de un trabajo alternativo. En el barrio estudiado, la inserción en el mercado laboral de la población se daba mayoritariamente en condiciones de precariedad en trabajos por cuenta propia (carreros y changueros).

En este contexto, los jóvenes se incorporan tempranamente al mundo del trabajo. La mayor parte de las primeras experiencias laborales a las que ingresan los jóvenes reportan ingresos bajos, inseguros

ridad laboral, permanentes amenazas de despidos y relaciones personales abusivas. Para la mayoría de los jóvenes de sectores marginales, sin acceso a una formación técnico-profesional, la necesidad económica impone las reglas de ingreso, la tarea ocupacional y la movilidad laboral, en un contexto de informalidad o marginalidad económica. En este marco, los jóvenes enfrentaron especiales dificultades para acceder a un empleo de calidad porque aumentaron las exigencias en términos de experiencias y credenciales educativas para cubrir vacantes de puestos formales (Beccaria, 2005: 3).

En un contexto de crisis económica y social, se constituyen amplios segmentos de hogares vulnerables, pobres estructurales y nuevos pobres con jóvenes sin las credenciales educativas, sociales y laborales que se requieren para acceder a buenos empleos. Para este grupo de jóvenes la inestabilidad y precariedad laboral, los bajos ingresos, las malas condiciones de trabajo y la ausencia de una carrera laboral se transforman en características de la trayectoria laboral adulta (Salvia *et al.*, 2008: 37). Los trabajadores informales, al no contar con la protección institucional del Estado, conformaron un núcleo de trabajadores marginados en situaciones de vulnerabilidad. En este tipo de actividades, generalmente marginales, el poder de negociación entre ambas partes era asimétrico y los trabajadores tenían pocas posibilidades de llegar a un acuerdo sobre las condiciones de empleo (Pérez, Chena y Barrera, 2010: 171 y 174). El incremento del Sector Informal Urbano (SIU) fue una de las consecuencias de la reestructuración económica a escala global. Ante la necesidad de recomponer las tasas de ganancia y competir en la economía mundial, las empresas requirieron bajar los costos y, entre otras herramientas, recurrieron a los trabajadores informales como mano de obra más barata. Por otra parte, las nuevas tecnologías permitieron segmentar procesos productivos y tercerizar tareas hacia empresas chicas que escapaban al control legal (Gallart, citado en Pérez, Chena y Barrera, 2010: 174).

El trabajo no registrado o “en negro” se convirtió en una alternativa laboral para los sectores menos calificados y más vulnerables, considerando el “trabajo en negro” como las relaciones laborales que no están registradas en el sistema de protección social formal (Cabrera, 2009: 155). A partir de la década del noventa, y a pesar de haber disminuido después del 2001, la Argentina mantuvo niveles de empleo no registrado que rondaron el 40%, lo cual consolidó una economía informal de carácter estructural. Sin embargo, la informalidad no se distribuyó uniformemente y las empresas pequeñas mostraron mayores niveles de informalidad, debido a su menor visibilidad, su mayor flexibilidad y mejores chances de eludir los controles estatales. A su vez, las grandes empresas se mostraron más vulnerables a las

regulaciones estatales, por lo que la probabilidad de que se dedicaran directamente a actividades informales era menor, aunque podían subcontratar empresas más pequeñas que operaran informalmente. En este contexto, las actividades como el comercio, la construcción, la recreación (hoteles y restaurantes) y el servicio doméstico mostraron los niveles más elevados de “trabajo en negro” en Argentina (Pérez, Chena y Barrera, 2010: 190-200).

## CONCLUSIONES

Después de la caída del muro de Berlín y la crisis del Estado de Bienestar, se profundizó la internacionalización de la economía y se modificaron los modelos organizacionales adoptados por los países del norte desarrollado. En este punto hemos reunido y dispuesto lo esencial de las categorías que, en nuestra opinión, marcan los procesos organizacionales “modernizantes” que, paradójicamente, han desembocado en una mayor exclusión social.

Desde la perspectiva de los procesos de cambios organizacionales en el plano militar y empresarial, hemos analizado en perspectiva histórica (aunque bastante rápidamente) tres ejes que involucran las estrategias organizacionales “modernizantes”: a) el cambio del contexto económico global y las nuevas lógicas organizacionales; b) el problema secular de la incorporación de nuevas tecnologías y; c) el fenómeno de la exclusión social, la desestructuración laboral y las tendencias crecientes a la precarización de los empleos.

Los cambios en las estrategias organizacionales modificaron las políticas de reclutamiento y, en un mercado de trabajo con excedente de mano de obra, al mismo tiempo que aumentaba la incertidumbre sobre la estabilidad en el empleo, las organizaciones continuaron acelerando el proceso de tercerización de la mano de obra y los contratos de trabajo por tiempo determinado. En este contexto, la posibilidad tanto de acceder a un empleo estable con un contrato por tiempo indeterminado, como de obtener algún tipo de seguridad en el empleo, resultó cada vez más incierta.

Podemos afirmar que la relación entre incorporación de nuevas tecnologías en el proceso de cambios organizacionales, implicando a los trabajadores y sus calificaciones, ha constituido una dinámica constante en la historia de la humanidad y particularmente del sistema capitalista. Sin embargo, en las tres últimas décadas, los cambios tecnológicos y organizacionales le dieron una nueva dimensión a la estrategia militar incrementando su capacidad operativa, particularmente en el plano de las guerras localizadas. En ese sentido, la importancia que adquirió el control de las materias primas, pasó a tener fuerte incidencia en las estrategias de guerras localizadas en diferen-

tes partes del mundo. Al mismo tiempo que en un contexto de aumento de la desigualdad social, los intentos de crecimiento económico no lograron alejar el fenómeno de la pobreza y el binomio desarrollo-seguridad fue perdiendo legitimidad frente al aumento de la exclusión social y la creciente insatisfacción de las poblaciones marginalizadas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aimetta, C. y Santa María, J. 2007 “Sobre las estrategias laborales: las huellas de la precariedad en el mundo del trabajo” en Eguía, A. y Ortale, S. (comps.) *Los significados de la pobreza* (Buenos Aires: Biblos).
- Beccaria, L. 2005 *Los jóvenes y el empleo en la Argentina actual* (Buenos Aires: UNGS- Anales de la Educación Común).
- Cabrera, M. C. 2009 “Empleo y seguridad: la experiencia de trabajar en negro” en Grassi, Estela y Danani, Claudia (coord.) *El mundo del trabajo y los caminos de la vida: trabajar para vivir, vivir para trabajar* (Buenos Aires: Espacio Editorial).
- Castells, M. 2001 *La galaxia Internet. Reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad* (Barcelona: Areté).
- Coriat, B. 1985 *El taller y el cronómetro. Ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la producción de masa* (México: Siglo XXI), pp. 23-51.
- Crozier, M. 1991 *L'entreprise à l'écoute. Apprendre le management post-industriel* (París: Inter Editions).
- De la Garza Toledo, E. 2009 “Hacia un concepto ampliado de trabajo” en Neffa, De la Garza Toledo y Muñiz Terra (comp.) *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales* (Buenos Aires: CLACSO).
- Eguía, A. y Ortale, S. (coord.) 2007 *Los significados de la pobreza* (Buenos Aires: Biblos).
- Evan, W. M. 1966 *The organizational set* (Pittsburgh: University Press).
- Herger, N. 2007 “Educación y formación para el trabajo en la Argentina en los '90” en *Cuadernos de Educación, Economía y Trabajo* (Buenos Aires: UBA-FFyL), N° 20.
- Minujin, A. (comp.) 1993 *Desigualdad y exclusión* (Buenos Aires, UNICEF/Losada).
- Pérez, P., Chena, P. y Barrera, F. 2010 “La informalidad como estrategia del capital. Una aproximación macro, inter e intra sectorial” en Busso, M. y Pérez, P. (coord.) *La corrosión del trabajo. Estudios sobre informalidad y precariedad laboral* (Buenos Aires: Miño y Dávila).

- Polanyi, M. 1993 *Personal Knowledge. Towards a Post-Critical Philosophy* (Londres: Routledge & Kegan Paul).
- Salvia, A. et al. 2008 “Educación y trabajo: un estudio sobre las oportunidades de inclusión de los jóvenes tras cuatro años de recuperación económica” en Salvia, A. (comp.) *Jóvenes promesas. Trabajo, educación y exclusión social de jóvenes pobres en la Argentina* (Buenos Aires: UBA/Miño y Dávila).
- Salvia, A. y Pla, J. 2009 *El otro desempleo. Impacto del crecimiento sobre la estructura del empleo durante los últimos cuatro años* (Buenos Aires: UBA-IIGG. Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social/UCA. Observatorio de la Deuda Social Argentina).
- Stroobants, M. 1993 *Savoir-faire et competences au travail. Une sociologie de la fabrication des aptitudes* (Bruselas: Université de Bruxelles).
- Wehle, B. 1999 “Trabajo, inclusión y exclusión social” en *Revista Nueva Sociedad*, N° 164, noviembre-diciembre.
- Wehle, B. 2002 “Modelos de gestión de recursos humanos y nuevas competencias profesionales” en Bialakowsky, A. et al. *Unidad en la diversidad. Estudios laborales en los '90* (Buenos Aires: Eudeba).
- Wehle, B. 2003 “Espacios de trabajo en la Justicia: entre cultura burocrática y modos discrecionales” en *Impacto del derecho en la sociedad: de la investigación a la acción* (Tucumán: UNT-Facultad de Derecho), IV Congreso Nacional de Sociología Jurídica.



Bertha García Gallegos\*

## **RETOS AL ESTADO**

### **Situaciones de seguridad complejas y poblaciones vulnerables**

#### **INTRODUCCIÓN**

Esta ponencia se basa en una investigación en marcha enfocada en el análisis de ciertos fenómenos y circunstancias donde los ciudadanos pueden llegar a percibir al Estado como una amenaza, al tiempo que el Estado los percibe del mismo modo. Hasta hace poco, los estudios de seguridad han estado concernidos en las amenazas, riesgos y desafíos de carácter eminentemente político-militar que afectan al Estado. De su definición se han ocupado, en las dos últimas décadas, los organismos internacionales preocupados por la capacidad de los gobiernos, especialmente de los países en desarrollo, para anticipar y gestionar tales desafíos en un contexto en el que la globalización les ha vuelto más complejos y multidimensionales. Si bien desde mediados de los años noventa del siglo pasado, esas preocupaciones estaban sensiblemente más inclinadas a considerar los temas de la defensa en primer lugar y de la seguridad pública en menor medida muy pronto la atención se orientó hacia las amenazas no convencionales como

\* Dra. En Ciencias Sociales con especialidad en Sociología (COLMEX). Profesora de la Escuela de Sociología, Facultad de Ciencias Humanas de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE). Directora del Programa Relaciones Civil-Militares de la PUCE y del Boletín Democracia, Seguridad y Defensa.



la delincuencia compleja y transnacional con bases en el tráfico de estupefacientes a nivel global y los múltiples impactos en la seguridad interior y en las relaciones interestatales<sup>1</sup>.

Otros fenómenos y circunstancias han sido menos visibilizados en el tema de la seguridad, como es el caso de las personas y colectivos sociales sobre las que se aplica el peso de la fuerza del Estado. Su puesta en discusión se inició con los aportes de la Escuela de Copenhague que, entre otras ideas, puso en el tapete el hecho de que “la seguridad es una *condición relativa* en la cual se es capaz de neutralizar amenazas identificables contra la existencia de alguien o de alguna cosa. Esa amenaza no solo corresponde a lo militar; también pueden ser problemas medio ambientales, económicos y sociales” muchos de ellos considerados de menor rango político que los problemas clásicos y convencionales de la seguridad<sup>2</sup>.

En esta ponencia se enfoca la situación de colectividades identificadas frente a factores amenazas o desafíos contra lo que llegan a considerar son sus opciones de vida y desarrollo comunitario. A su vez, en el planteamiento de sus demandas estas colectividades han llegado a ser visualizadas o tratadas por el Estado o sus agentes como amenazas. Se hace referencia especialmente a un caso de estudio, las comunidades de Intag, cantón Cotacachi, provincia de Imbabura en el noreste ecuatoriano, movilizadas contra la implantación de la minería a gran escala en una zona considerada como un ecosistema sensible. Asimismo se registran otros ejemplos de resistencia social a la política de manejo de los recursos hídricos por parte del actual gobierno ecuatoriano. Frente a estos hechos se problematiza si pueden o no ser considerados como un tema de seguridad y si su estudio significa un aporte a las nuevas perspectivas en la materia.

## **EJES TEÓRICO-METODOLÓGICOS PARA EL ANÁLISIS**

El tema puede ser abordado desde diversas perspectivas de análisis relativamente recientes: la propuesta de la Escuela de Copenhague sobre seguridad ampliada, los debates sobre Seguridad Humana, y los enfoques sobre el carácter local/global de los nuevos problemas de la seguridad en el contexto de la globalización. Los enfoques no son

---

1 Para el caso de la OEA recomendamos ver: <<http://www.sre.gob.mx/dgomra/oea/csh.htm>> (consulta 14 de septiembre de 2010), que contiene los informes de actividades de la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica de la OEA llevada a cabo en México en el año 2003. Para el caso de la Unión Europea hemos tomado en cuenta los análisis de Félix Arteaga, del Instituto Real Elcano de España. Ver: <[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_eng/ElcanoProgrammes](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/ElcanoProgrammes)> consulta agosto de 2010.

2 Sisco Marcano *et al.* (2004).

necesariamente excluyentes entre sí y aportan luz sobre dimensiones no siempre subrayadas de manera suficiente.

Respecto a la Escuela de Copenhague, luego de un período de transición centrado en los *complejos de seguridad* y en el orden internacional, Barry Buzan, Ole Waever y Oscar de Wilde (Buzan *et al.*, 1998) propusieron un nuevo marco de análisis con una agenda ampliada en la que se incluían a los sectores: social, ambiental económico además de otros actores diferentes al Estado. El concepto de *securitización* utilizado por los autores intentó paliar el temor de que la expansión del objeto de estudio vulgarizara el término Seguridad y dificultara el análisis. Al expandir la lógica de los complejos de seguridad político militares a otros sectores de las relaciones internacionales, se trataba de identificar otros tipos específicos de interacción. Desde esta perspectiva se decía que “el sector militar versa sobre relaciones de fuerte coerción; el sector político sobre relaciones de autoridad, estatus gubernamental, y reconocimiento; el sector económico sobre relaciones de comercio, producción, y finanzas; el sector social sobre relaciones de identidad colectiva; y el sector ambiental sobre relaciones entre la actividad humana y las biosfera planetaria” (Barry Buzan, *et al.*; citado en Cisco Marcano, 2004).

*Securitizar* sería un concepto metodológico orientado a incluir en la agenda temas que en un determinado contexto podrían ser de atención más urgente en la medida que se presentan como problemas de supervivencia, amenaza existencial para un objeto referente, sea la economía nacional, las costumbres, la biodiversidad y el modo de vida de una comunidad, entre otros. Un tema es securitizado –calificado como de seguridad– cuando se argumenta que dada la amenaza existencial que supone, requiere ser resuelto con urgencia. Al darle el estatus de seguridad, el actor está solicitando acciones extraordinarias más allá de las reglas del juego (Buzan *et al.*, 1998: 24). El tema, tal como está considerado, requiere sin duda de investigaciones puntuales antes que de meros ejercicios de teorización. Pero un problema que se desprende, tal como lo señalan los autores, es que el tema de la seguridad, su securitización, ya está hoy en día institucionalizado para lidiar con problemas de tipo militar o de fuerza, mientras que las problemáticas que recién se están visibilizando aun no tienen espacios institucionalizados para su gestión y tienden a ser manejados dentro de los antiguos esquemas.

Por otra parte, la consideración de la *persona* como objeto referente de la seguridad ha sido una tendencia cada vez más validada en los discursos basados en la Seguridad Humana dentro de las políticas de los organismos internacionales y asumidos por los estados en sus declaraciones políticas. Actualmente ha sido tan recurrente

su mención que cualquier proyecto o política de corto alcance puede ser imputada como de seguridad humana con fines políticos o reclamos de legitimidad. Las nuevas estrategias de seguridad de los países del occidente europeo lo invocan como un recurso para la democratización de las instituciones correspondientes. El enfoque de la Seguridad Humana sostiene como ideas centrales: a) que la seguridad debe centrarse en la persona (en sus derechos y oportunidades) b) la persona se ve afectada en su seguridad no solo por la violencia física, sino por otros factores que ponen en riesgo su subsistencia en condiciones dignas; c) la fuerza física no es el único medio para alcanzar la seguridad; también lo son aquellos que incluyen la política como capacidad de gestión de los bienes públicos; las instituciones jurídicas coherentes y competentes para establecer las condiciones de una justicia efectiva; d) las personas pueden ser afectadas en su seguridad por el Estado, cuyos intereses no necesariamente son coincidentes con los suyos, como ocurre en el caso de regímenes autoritarios de diverso género.

Sin embargo aunque ello resulte un tanto difícil, sería preciso diferenciar los problemas de desarrollo humano –o la premisa de las necesidades básicas– con los de la seguridad, a fin de no reproducir la vieja asociación entre seguridad y desarrollo que llevó a legitimar ideologías autoritarias como la de la Seguridad Nacional. Estaríamos frente a un tema de Seguridad cuando un colectivo previamente constituido como tal a partir de la identidad de intereses y valores considerados como prioritarios para su forma de vida o valores constitutivos, llegara a generar percepciones *intersubjetivas* de amenaza. En el caso de la *persona*, se entiende que sus percepciones están fundamentadas en una experiencia cultural compartida, aunque su caso se singularice como un nivel de análisis particular. Dada la diversidad de posiciones estructurales y criterios valorativos dentro de una sociedad se puede esperar que los temas de seguridad sean diversos para unos y otros. Cuando un tema ha sido securitizado, significa que ha alcanzado un estatuto de prioridad para quienes lo sostienen (Buzan *et al.*, 1998).

Por último, diversos enfoques destacan el carácter global y local simultáneo de las nuevas problemáticas de la seguridad en situaciones específicas. No sólo se trata de que amenazas como el crimen organizado, el tráfico de personas, el narcotráfico u otros, migren velozmente a través de las fronteras favorecidos por la expansión tecnológica y las circunstancias económicas y de otro tipo en la globalización. O de que se considere las relaciones entre el estado nacional y su entorno internacional. Se trata de que lo local y lo global coexistan dentro de las mismas problemáticas de seguridad local como factores o mecanismos que devienen de relaciones e influencias que pasan por el

carácter regulador del estado nacional y afectan de cualquier forma a las personas, colectividades o grupos identitarios o de interés. Ello transcurre de un modo en que lo local y lo global forman parte constitutiva de los procesos, así como de la percepción de amenaza o de sus mecanismos de anticipación o solución por parte de los actores mencionados. En el caso que nos ocupa, el uso de fuerzas mercenarias por parte de las compañías mineras transnacionales, favorecidas o enmascaradas por las fuerzas del Estado para desalojar a las comunidades de los territorios ubicados para la actividad extractiva, es un ejemplo<sup>3</sup>.

### **EL ESTADO COMO AGRESOR**

No pocas veces el Estado ha cambiado su estatuto de protector por el de agresor; convirtiendo al “soberano” (el ciudadano) en “víctima”. El Estado puede agredir a los ciudadanos de diversas formas, no solo a partir del habitual desborde de las fuerzas del Estado al reprimir o controlar protestas sociales. También el Estado agrede cuando utiliza la fuerza militar en la vigilancia del orden público bajo pretextos de que la fuerza policial ha sido desbordada, ya sea por el aumento de la delincuencia común y organizada; ante problemas de seguridad complejos como el terrorismo, narcotráfico y actividades ilícitas semejantes, de enorme virulencia social. El Estado agrede al ciudadano cuando no es capaz de mantener dentro de los límites del derecho el ejercicio de la violencia legítima lo que puede llevar a que las propias fuerzas de seguridad se autodeterminen. Se tiene el mismo efecto cuando, por la ausencia de normativas poco escrupulosas por parte de los gobiernos o por falta de regulación suficiente los agentes del gobierno no sean capaces de visualizar los elementos de agresión que vienen incluidos en tratados comerciales o de otra índole que resulten en daños a la seguridad de las personas, comunidades o de su medio ambiente. En estos casos, un efecto a resaltar como consecuencia de la globalización es la pérdida de autoridad del Estado sobre amplios espacios de su jurisdicción que lleva a la disminución de su capacidad de ejercer el monopolio legítimo de la violencia dentro de parámetros institucionales y legítimos. En esta ponencia registramos dos formas donde este fenómeno se ha registrado recientemente en el Ecuador: el uso de mercenarios y el recurso de coacción jurídica sobre ciudadanos que elevan sus protestas públicamente en contra de medidas gubernamentales.

---

3 Para este enfoque ha sido útil considerar la perspectiva de Saskia Sassen en sus estudios sobre la Sociología de la globalización y de la sociedad global. Ver, al respecto: Sassen, Saskia 2008 *Una Sociología de la globalización* (Buenos Aires: Katz).

## LA PRIVATIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE SEGURIDAD

La tendencia hacia la privatización de la guerra y en general de la seguridad ha sido evidentemente uno de los resultados no previstos de la globalización, y entre ellos llama la atención el hecho de que una institución que se consideraba proscrita dentro de los fenómenos de la violencia armada, el mercenariado, haya vuelto a tener vigencia a través de inusitadas formas. Evidentemente, ha sido la guerra de Irak una de las oportunidades para que esta tendencia se manifieste a través del fenómeno de los “contratistas”. Individuos de cualquier país que se contratan para pelear en guerras ajenas, lo que corresponde precisamente al concepto clásico de “mercenario”<sup>4</sup>.

Los análisis de las Naciones Unidas admiten que el fenómeno en forma pura puede estar en retirada luego de su repentina reaparición. Sin embargo ha sido suficiente como para promover usos prácticos tan diversos, incluso de manera disfrazada en servicios tales como la seguridad o guardianía privada que ha encontrado en la globalización y ampliación de los mercados importantes nichos de actividad y que tienen como característica general la difícil localización y ubicación en la geografía del planeta pues operan preferentemente sin el patrocinio de los Estados. Tales estudios postulan efectivamente que estos servicios están ampliamente transnacionalizados, sus casas matrices se ubican en los Estados Unidos y Gran Bretaña; son utilizados por las compañías inversoras privadas de distinto género, e inclusive por los estados para proteger intereses específicos e incluso como fuerzas de entrenamiento de las mismas fuerzas armadas y policías locales<sup>5</sup>.

---

4 Krausf, Karl 2009 “Una guerra por contrato: mercenarios y compañías militares privadas en Colombia y en Irak” en *Razón Pública*, 22 de junio de 2009 en <[http://www.razonpublica.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=416:una-guerra-por-contrato-mercenarios-y-compa-militares-privadas-en-colombia-y-en-irak&catid=21:conflicto-drogas-y-paz&Itemid=30](http://www.razonpublica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=416:una-guerra-por-contrato-mercenarios-y-compa-militares-privadas-en-colombia-y-en-irak&catid=21:conflicto-drogas-y-paz&Itemid=30)> consultado el 31 de agosto de 2010. El autor menciona que “[...] aunque las cifras no son precisas, en Irak los contratistas representan un porcentaje significativo de la presencia militar estadounidense. En noviembre de 2007 el total de fuerzas norteamericanas en este país estaba alrededor de 180 mil personas, de los cuales cerca de 49.500 eran empleados de las 180 CMSP contratadas por el Pentágono”. Una cantidad muy superior a las tropas enviadas a Irak por el conjunto de los países aliados de Estados Unidos (9.700 soldados).

5 Belt Ibérica SA Analistas de Prevención 2001 “El mercado mundial de la seguridad privada crecerá durante los próximos años” en <[http://www.belt.es/noticias/2001/01\\_septiembre/17\\_23/18\\_futuro\\_seg\\_privada.htm](http://www.belt.es/noticias/2001/01_septiembre/17_23/18_futuro_seg_privada.htm)> consultado el 20 de enero de 2010. Este es un análisis de una CMSP que ve un promisorio futuro para este tipo de servicios. Al respecto señala que “[...] En España [...] contamos con 183 empleados de la seguridad privada por cada 100 mil habitantes –un total de 71.500, en comparación con los 179.400 miembros de las fuerzas de la seguridad pública– [...] Actualmente, el 85% del mercado está repartido entre Europa y Estados Unidos, aunque este porcentaje se irá reduciendo progresivamente en los próximos años en favor de los países de América del Sur y Europa del Este”.

La recurrencia de los casos investigados por las Naciones Unidas en Ecuador, Honduras, Chile, Colombia y Perú en América Latina, y las islas Fidji en Oceanía han llevado a organizar el *Grupo de Trabajo* que promueve la Convención Internacional sobre el uso de mercenarios. El Grupo de Trabajo señala que la inmunidad que algunos estados confieren a las empresas de seguridad privada “puede convertirse en una impunidad de facto, pues al parecer los soldados privados solo tienen que rendir cuentas a la empresa para la que trabajan”<sup>6</sup>. El uso extendido de estas prácticas – que rebasan su empleo en las guerras actuales y se aplican en conflictos locales donde intervienen intereses extranjeros, ha llamado la atención como “nuevas modalidades de actividad”. El Estado es evidentemente un afectado en términos de su soberanía en la medida en que sus funciones de regulación pueden facilitar o constreñir tales actividades sea por ausencia de regulación, legislación insuficiente, falta de integración de estas situaciones en la mira de los sistemas de seguridad, o en algunos casos como parte interesada, al favorecer directa o indirectamente el empleo de estas fuerzas (Perret, 2011).

Un acercamiento a la incidencia de este fenómeno en el Ecuador permite encontrar contradicciones en la retórica y primeras disposiciones de la Constitución de 2008, y en el discurso del gobierno de Alianza País con respecto a lo que aún se denomina ambiguamente como *Seguridad Interior* cuyos puntos focales están fundamentados –según esa retórica– en una visión integral de los *derechos de la persona*. Habría que tomar en cuenta que en las perspectivas de seguridad ampliada y en las agendas multidimensionales de seguridad, las amenazas a la seguridad interior asumen una lesividad de importancia comparativa contra el Estado que las externas al deteriorar su autoridad institucional y coherencia jurídica desde adentro. Tales efectos tendrían el crimen organizado y la corrupción concomitante que le sirve de base. Pero las relaciones incluidas en el tema de esta ponencia pueden tener efectos semejantes. El Estado se vulnera a sí mismo al distorsionar y debilitar su sistema jurídico, al tiempo que vulnera al objeto mismo de la función de seguridad que debe proveer, esto es a la persona, al ciudadano.

#### **COMUNIDADES VULNERADAS Y FUERZAS DE SEGURIDAD PRIVADA RESPALDADAS POR EL ESTADO**

---

6 ONU, Grupo de Trabajo sobre el uso de mercenarios como medio de violar los Derechos Humanos y obstaculizar el ejercicio de la libre determinación de los Pueblos. Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos. El GT actúa por mandato desde 2005 hasta 2011. Ver Informes en: <<http://www2.oohchr.org/spanish/bodies/chr/special/themes.htm>> consultado el 7 de febrero de 2010.

El Ecuador ha sido señalado por las Naciones Unidas como uno de los casos más paradigmáticos de la presencia recurrente de mercenarios; entre otras cosas por su situación análoga a otras latitudes donde se registra la intervención del capital extranjero en la industria extractiva (petróleo y minería en gran escala). Las poblaciones situadas en las áreas de intervención han percibido a tales actividades como amenaza a su hábitat y han generado resistencia y demandas al Estado a través de distintos mecanismos de movilización. La insubordinación local, la resistencia, las vinculaciones con movimientos internacionales ambientalistas que tienen la oportunidad de posicionar las demandas en un ámbito más internacional a través de foros y otros medios de comunicación, como Internet, han facilitado acciones basadas en un activismo militante y presiones ante tribunales internacionales de derechos humanos o ambientalistas. Mientras que las compañías internacionales han utilizado guardias privados contratados (que entran en las categorías de “mercenarios” según las Naciones Unidas) o alianzas con las fuerzas armadas locales que han participado en el sofocamiento de las movilizaciones porque comparten intereses con las compañías, sea como accionistas o fuerzas de seguridad privada contratada por aquellas.

Ecuador llamó la atención del Grupo de Trabajo sobre la actividad de mercenarios desde 2006, cuando personeros de este grupo realizaron una visita al país como parte de la evaluación de una tendencia regional observada en América Latina donde la privatización de los servicios de seguridad había aumentado, incluyendo la contratación de ciudadanos ecuatorianos por parte de empresas militares y de seguridad privada (CMSP) para prestar servicios en el extranjero. Durante su visita al Ecuador, el Grupo de Trabajo se proponía comprobar la información recibida sobre una de estas compañías, Epi Security and Investigations, que había publicado anuncios en la prensa para contratar, y contratado efectivamente, personal nacional desde las instalaciones de la base militar de Manta ocupada por los Estados Unidos. El Grupo de Trabajo focalizó su visita en cinco aspectos:

- a. los mecanismos y la legislación nacionales, disposiciones de autorización e inscripción; para establecer qué empresas militares y de seguridad privada trabajan dentro de marcos legales y normas de Derechos Humanos;
- b. la contratación de extranjeros por las empresas militares y de seguridad privada, establecidas en Manta, posiblemente filiales de empresas extranjeras que actúan en países en

conflicto;

- c. la protección que ofrecen estas empresas y el ejército a las compañías petroleras; y las consecuencias de estas actividades para la población local; y
- d. las acciones de empresas militares y de seguridad privada en las fumigaciones aéreas de cultivos de estupefacientes previstas en el “Plan Colombia” en áreas fronterizas con Ecuador, así como las consecuencias para el medio ambiente y la población.

El GT tomó nota de las iniciativas del gobierno del Ecuador, como la Ley de vigilancia y seguridad privada de 2003 y la Ley de intermediación laboral y tercerización de 2005 –actualmente derogadas–, cuya finalidad fue la de mejorar las condiciones laborales del personal subcontratado, frente a la situación de los guardias de seguridad en el Ecuador frecuentemente explotados. Tales medidas fueron criticadas en su momento por sectores de la oposición a los gobiernos de entonces por ser de corte neoliberal y facilitar la privatización de servicios incluso en las Fuerzas Armadas<sup>7</sup>. Hoy esos sectores se encuentran en el actual gobierno y han asumido posiciones dentro de los nuevos lineamientos de la seguridad.

Las autoridades informaron al Grupo de Trabajo que se estaba elaborando un reglamento anexo, para prever acuerdos tripartitos entre el gobierno, las empresas privadas y representantes sindicales. El Grupo de Trabajo recomendó al gobierno del Ecuador terminar sin demora la investigación de la empresa militar y de

---

7 Comisión Ecuménica de Derechos Humanos (CEDHU) 2003 “Fuerzas Armadas y empresas petroleras” en <[http://cedhu.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=255&Itemid=38](http://cedhu.org/index.php?option=com_content&task=view&id=255&Itemid=38)>. El artículo denuncia que dentro de la política neoliberal el Estado ecuatoriano cedió espacios en sectores estratégicos a la empresa privada y transnacional. Expresa preocupación por “compromisos que habría contraído el ejército para proteger a funcionarios de empresas petroleras [...] a cambio de combustible, alojamiento, alimentación, atención médica de emergencias”. “Los buenos y malos negocios de los militares” en *Diario Hoy*, 1º de marzo de 2007; denuncia el abanico de actividades ajenas a la naturaleza de la institución: camaroneras, mineras, producción de semillas, hoteles, ensamblaje de vehículo. Específicamente, las actividades de Sepriv, una filial de Corporación de Construcciones y Servicios (Corpcys) del holding Dirección de Industrias del Ejército (DINE). Sepriv promociona en la web “soluciones integrales en las áreas de seguridad privada, corporativa, personal e hidrocarbúrfica”. Ver: <<http://www.holdingdine.com/content/blogcategory/35/172/>> consultada el 11 de agosto de 2010.



seguridad privada Epi Security and Investigations<sup>8</sup>. En agosto de 2009 la misión del GT sobre mercenarios conoció directamente el caso especial de las comunidades de Imbabura (al norte del país) y Azuay (al sur) afectadas por la minería en gran escala. Los representantes de las comunidades manifestaron su preocupación por la desprotección de su entorno natural y de sus propias condiciones de vida, a raíz de las actividades mineras ensayadas en años anteriores. Sospechaban la agudización de tales condiciones cuando el proyecto de Ley de Minería impulsada por el gobierno de Alianza País fuera aprobada en la Asamblea. Los pobladores denunciaron los problemas que padecen por elevar sus protestas. En el momento de la visita del GT algunos de ellos tenían juicios por terrorismo planteados por el Estado, y algunas mujeres habían sido privadas de la libertad.

En Azuay el proyecto minero está enclavado sobre el agrupamiento de la Victoria. Unas 1.200 familias toman el agua de la fuente naciente del río Yanuncay. En el área de nuestro estudio específico, Junín –Cuellaje, zona de Intag, Cantón Cotacachi, provincia de Imbabura–, la exploración de minerales metálicos se inició a fines de los ochenta. Esta área está enclavada en la Cordillera del Toisán, considerada una zona acuífera de rica biodiversidad, que comprende la Cuenca del Gran Chocó que integra el sur de Colombia y norte de Ecuador, con afluentes hacia el Pacífico y el Amazonas. La Compañía Bishimetals, subsidiaria de la japonesa Mitsubishi estuvo apoyada por la Agencia Japonesa para la Cooperación Internacional (JICA, según sus siglas en inglés) y desde 1992 por el gobierno ecuatoriano a través del Ministerio de Energía y Minas. El Programa para el Desarrollo Minero y Control Ambiental (PRODEMINCA) con fondos del Banco Mundial, se propuso elaborar mapas de los recursos mineralógicos del país y redactar una nueva ley minera a fin de atraer a la inversión extranjera. La Ley minera del Ecuador de 1991, reformada entre 1998 y 2000, así como la Ley actual de 2010, han otorgado a las compañías fuertes incentivos y el acceso a los recursos dentro de la concesión, incluyendo las fuentes de agua,

---

8 *El Universo*, 17 de agosto del 2005. En el portal de Epi Security & Investigation constan las solicitudes de tres ecuatorianos en listas para viajar a Irak. El propietario de la empresa, Jeffrey Shippy, trabajó como bombero en el Puesto de Operaciones Avanzadas (FOL) ubicado en la base Eloy Alfaro, de Manta. La empresa ofrece trabajo a ex policías y ex militares colombianos en el portal <iraqijobcenter.com>. Luego de que algunos medios de prensa de Ecuador y Colombia dieran a conocer su funcionamiento, los ministerios de Gobierno y de Relaciones Exteriores ecuatorianos reaccionaron y anunciaron las investigaciones.

recurso que se requiere en cantidades masivas durante el procesamiento de minerales<sup>9</sup>.

Los estudios científicos han señalado que el cobre bajo el suelo ocupado por comunidades agrícolas y bosques primarios que lindan con fincas y fuentes de agua en toda la cordillera del Toisán, serían afectados por la deforestación masiva. Esto llevaría a la desertificación por contaminación de fuentes de agua con plomo, arsénico, cadmio y cromo (metales asociados con el cobre), en cantidades hasta 100 veces superiores a los índices naturales en dichas fuentes de agua; por la desaparición de docenas de especies de aves, mamíferos y reptiles en peligro de extinción en la zona; por impactos a la reserva ecológica Cotacachi-Cayapas. Los estudios pronosticaron una serie de impactos sociales, entre otros: la *reubicación* obligada de por lo menos 100 familias de cuatro comunidades cuyas fincas quedan en el sitio de los proyectos mineros. Se crearía un pueblo minero de 6 mil habitantes (actualmente los centros poblados más grandes de Intag son los centros parroquiales, cada uno con menos de 500 habitantes) con estilos de vida completamente distintos a los actuales; se teme por el aumento de la delincuencia, de los accidentes de tránsito, del alcoholismo y otros que se tornarían en problemas de seguridad.

La oposición local no se hizo esperar y las acciones han incluido desde entonces y periódicamente, cada vez que ocurren cambios en la legislación o en el discurso gubernamental sobre temas del agua y la minería, en fuertes movilizaciones acompañadas de demandas legales, trámites ante los tribunales nacionales e internacionales, difusión por Internet de las represalias y ataques de las Compañías y del gobierno ecuatoriano. Los pobladores, han reclamado por la falta de políticas ambientales en el minero, porque según su experiencia los desechos sólidos y líquidos eran vertidos directamente al río. En 2002 la Bishimetals tuvo que vender sus acciones a la Ascendant Cooper, con sede en las islas Turcos y Caicos, cerca de Cuba (una de las sedes más visibles de los grupos mercenarios). Cuando las organizaciones opuestas al proyecto minero investigaron, encontraron preocupantes irregularidades, asociaciones ilícitas o sospechosas

---

9 Entre las acusaciones más serias en contra de la Bishimetals figuraban: el no haber elaborado el Estudio de Impactos Ambientales (EIA); no haber informado a las comunidades afectadas; descuidos sanitarios; daños a las fincas y contaminación del agua. Todo ello suscitó la preocupación en las comunidades circundantes y llegó al municipio de Cotacachi y organizaciones ambientalistas y de Derechos Humanos. Entre 1997 y 2002 los organismos opositores emprendieron procesos de concientización sobre los posibles riesgos y consecuencias de la minería. Las alarmas provenían de los mismos estudios que científicos japoneses habían realizado con ocasión del ingreso de la Bishimetals.

como la vinculación de los grupos mercenarios que fueron utilizados por la Ascendant Cooper intentando desalojar a los comuneros de sus tierras, con las fuerzas armadas ecuatorianas, que tendrían acciones en la Compañía y por esa razón empleaban militares para repeler a los ataques comuneros<sup>10</sup>.

En 2002, el Municipio de Cotacachi aprobó una ordenanza declarando a la ciudad y su zona rural como *Cantón ecológico* y prohibiendo actividades no compatibles con la conservación de los recursos naturales. Para presionar al gobierno de entonces la comunidad de Junín decidió llevar el caso a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en Washington. En 2005 se reanudaron las movilizaciones y protestas respaldadas por la municipalidad de Cotacachi en diversos frentes, en contra de los gobiernos de turno y empresas mineras, posicionando la causa en un marco internacional<sup>11</sup>.

El cuadro de inseguridades ha generado situaciones al margen de la legalidad por parte de todos los actores involucrados, incluyendo el Estado que ha recurrido al uso de la coacción legal y de la fuerza, enjuiciando a los líderes comunitarios alegando normativas que no existen (los juicios han sido sobreesidos por falta de pruebas y jurisdicciones), sometimiento a los cánones de la Ley de Seguridad Nacional (que solo los militares la conocen y en circunstancias que actúan como parte interesada del conflicto). Líderes y mujeres artesanas se han mantenido en la clandestinidad o han sido acusados de terrorismo<sup>12</sup>. Las compañías han recurrido al uso de fuerzas de seguridad

---

10 El punto culminante de las protestas ocurrió el 10 de diciembre de 2005 cuando 7 comunidades, acompañadas de activistas comunitarios, participaron de la quema del campamento de Ascendant Cooper Corporation, ubicado en la comunidad de Chalguayacu bajo.

11 Se refiere a la Ley de Seguridad Nacional que acaba de ser reemplazada en agosto último. La Constitución de 1998 aseguraba la protección de las comunidades y el medioambiente. En el 2000, el Municipio de Cotacachi promulgó una ordenanza ecológica con normas ambientales que prohíben efectivamente el desarrollo de grandes proyectos mineros en el Cantón. En estas acciones el Municipio fue respaldado por organizaciones sumadas al movimiento antiminero: la Asociación Agro artesanal de Caficultores Río Intag (AACRI), grupos de artesanas y proyectos de turismo comunitario, creados en la zona como alternativas a la minería. Por ejemplo, la DECOIN ha comprado a nombre de la comunidad de Junín una reserva de más de 3 mil hectáreas; la reserva es la base del proyecto de turismo ecológico comunitario y se ubica encima del yacimiento de cobre.

12 Defensa y Conservación Ecológica de Intag (DECOIN) en <<http://www.decoin.org/index.html>>, 20 de mayo de 2000. La DECOIN es una organización de base fundada en Intag en 1995, correo electrónico <[decoin@hoy.net](mailto:decoin@hoy.net)>. Ver, además: Periódico *Intag* <[intag@yahoo.com](mailto:intag@yahoo.com)> con sede en Otavalo, Imbabura.

privada (considerados por las Naciones Unidas como mercenarios) o al uso de fuerzas militares ecuatorianas funcionando como tales. Se ha desatado la especulación e invasión de tierras; los altos precios que la empresa paga han llevado a muchas personas a vender sus propiedades: En la actualidad, la empresa es dueña de más de mil hectáreas y ha propiciado la invasión de tierras baldías y no baldías con el propósito de legalizarlas ante el Instituto de Desarrollo Agrícola (INDA) y venderlas a la empresa. Si bien aún no hemos procesado los datos completos de la investigación de campo en el lugar, se puede adelantar que el Estado sigue siendo la fuente principal de generación de amenazas para los lugareños.

### **CIUDADANOS PERCIBIDOS COMO ENEMIGOS POR EL ESTADO**

La situación descrita más arriba en la que intervienen factores extranacionales es indicativa de la forma tradicional con la que se ha manejado en este país los asuntos de *seguridad interna*. A esto se suma el impacto de las nuevas perspectivas aportadas por la coyuntura política que vive el Ecuador. Luego de una década de enorme inestabilidad, el triunfo de Rafael Correa apoyado por un amplio movimiento popular con tendencias antineoliberales, ha marcado un cambio sustantivo en muchos aspectos. A partir de 2007, las nuevas fuerzas detrás de la *revolución ciudadana* proclamada por el gobierno se pusieron la consigna de cambiar totalmente el sistema político y terminar con todos los focos de poder que sostuvieron los viejos esquemas. Está pendiente si esto significa asumir un control político de las Fuerzas Armadas que crónicamente manejaron de manera autónoma los asuntos de seguridad y sobre todo de seguridad interna.

La Constitución de 2008, en cuyo proceso de elaboración y aprobación popular se empeñó el movimiento Alianza País ha sido el instrumento de estos ensayos de cambio de perspectiva. A ello contribuyen la coyuntura mundial sobre la globalización de las amenazas y desafíos a la Seguridad, así como las influencias del marco subregional en el que se mueve el gobierno, el ALBA, que funciona también dentro de los parámetros de la Unión Sudamericana. Lo cierto es que perspectivas no convencionales sobre la seguridad han sido introducidas por los grupos de activistas radicales (Derechos Humanos y ambientalistas) que apoyaron las propuestas antiglobalización. Si bien la discusión pública sobre los temas de seguridad ha sido bastante restringida, la aprobación de las primeras reformas y, sobre todo, de la Ley de Seguridad Pública y del Estado en septiembre de 2009, que reemplazó a la antigua y caduca Ley de Seguridad Nacional, fue realizada con el pie en el acelerador dejando poco espacio para una reflexión más sustantiva.

**UN ESQUEMA DE SEGURIDAD AMBIGUO Y CONTRADICTORIO**

Dentro de este contexto, es posible que las prioridades de los movimientos sociales que apoyaron el proceso constitucional y las presiones de la nueva situación de seguridad hayan confluído en un esquema jurídico ambiguo y contradictorio. En efecto, al contrario de las anteriores, la actual Constitución ecuatoriana es explícita en materia de seguridad y desarrollo y en el postulado de un *sistema integral* referido a la persona y sus derechos. El término *seguridad integral* ordena las prioridades de los *bienes a proteger* y los *intereses primordiales* del estado dentro de un sistema de desarrollo social y económico identificado como del *buen vivir*. Los grupos activistas en Derechos Humanos, ambientalistas, desarrollo alternativo, fueron dominantes en la Constituyente que elaboró esta Constitución y pusieron su impronta en los textos con su terminología propia de *protección* y *precaución* que fue trasladada también a los temas clásicos de la seguridad. Consecuentemente, la defensa es considerada como *sistema de protección de los bienes territoriales y recursos*; la seguridad pública como *sistema de protección ciudadana*". La concepción sistémica de la seguridad en la Constitución ha sido resultante de la inclusión de reflexiones sobre la crisis global, la crisis del medio ambiente, la crisis energética, la crisis alimentaria y en oposición al carácter belicista de la política internacional y regional.

En todo caso, resulta difícil todavía sacar a la luz los conceptos y la agenda de seguridad contenida en la nueva Constitución ecuatoriana y en la Ley de Seguridad Pública y del Estado cuya aprobación ha sido mandataria en un plazo de diez meses. En América Latina, los estados no han acudido a la práctica de explicitar los conceptos y estrategias de seguridad y se ha hecho muy difícil cambiar las nociones y las estructuras existentes desde la guerra fría. Esto puede ser cierto en alguna medida por el peso de las agendas y políticas continentales de seguridad, y por la larga y consagrada tradición de las élites políticas nacionales de dejar en manos de los militares la elaboración de las leyes, la configuración de estructuras y disposiciones de la defensa y la seguridad. Así, las nuevas élites y burocracias han tenido poco tiempo para aprender a manejar estos asuntos desde una perspectiva civil (Arteaga, 2009).

En un esfuerzo para ubicar de entre los artículos diseminados en la Constitución aspectos relevantes sobre los *bienes a proteger* se podría señalar una agenda implícita de *seguridad integral*: protección de bienes estratégicos; protección interna y mantenimiento del orden público; gestión de los desastres producidos por la naturaleza y por efectos antrópicos. Protección de la naturaleza en general y específicamente del agua, la biodiversidad, los ecosistemas y la cul-

tura. Otros intereses estratégicos del estado figuran dentro de una jerarquía en torno a la Soberanía alimentaria (concordando con el *buen vivir*) esto es: soberanía energética, soberanía económica y la integración regional”<sup>13</sup>.

Sin embargo, a pesar de que la antigua Ley de Seguridad Nacional ha sido descartada formalmente, la nueva Ley de Seguridad Pública y del Estado se ha limitado a organizar la defensa (protección externa) y la seguridad pública (protección interior) así como la Inteligencia considerada como uno más de los sectores de la seguridad. Algunos cambios conceptuales pueden ser significativos pero es preciso observar las prácticas para comprobar si son congruentes con el cambio de mentalidad proclamada sobre estos temas. En el plano de la retórica se acepta al menos que la seguridad es un concepto referido a la persona y sus derechos y que su conducción debe tener un carácter integral (seguridad humana) Se separa la defensa de la protección interior, así como la inteligencia estratégica de la defensa, de la inteligencia policial, explicitando las misiones de cada cual y conformando varias agencias especializadas. Las deficiencias y desafíos más importantes tienen que ver con la generación de una experticia civil en estos campos que antes estaban copados por militares. Un ministerio de Seguridad atiende los asuntos de seguridad externa e interna. Pero las dimensiones ampliadas de la seguridad han sido pasadas por alto.

En todo caso no se ha tomado en cuenta evidentemente las connotaciones que distinguen la gestión del desarrollo con respecto a las de seguridad. La compleja integración de dimensiones de la seguridad unido a la enorme inexperiencia del grupo en el poder ha derivado en una serie de contradicciones en el seno mismo de los intereses del gobierno por emprender un modelo de desarrollo congruente con las disposiciones de la Constitución, sobre seguridad y su anclaje jurídico en la persona. Así, los intereses del gobierno en la explotación petrolera y en la gran minería, chocan fuertemente con los intereses de los grupos representados en la Constituyente que proclamaron un modelo del desarrollo basado en el *buen vivir*. Las inconsistencias han llevado a una fractura dentro del grupo de poder y dentro del movimiento Alianza País, en la medida en que el modelo de desarrollo y la agenda ampliada de seguridad insertas en la Cons-

---

13 Constitución del Ecuador 2008. Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado: Numerales, 2. Garantizar y defender la soberanía nacional; 5. Proteger el patrimonio natural y cultural del país; 6. Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.

titución se han demostrado incompatibles con las políticas del grupo posicionado en el ejecutivo gubernamental.

### EL ESTADO CONTRA LOS CIUDADANOS

No se puede negar que existen elementos positivos que permitirán quizá en el futuro rebasar la cultura militarista y punitiva de la seguridad en el Ecuador, pero, por ahora, la situación descrita ha desembocado en un amplio rango de inseguridades para los ciudadanos. La premura del gobierno para imponer los cambios *desde arriba* le ha llevado a una exagerada recurrencia al estado de excepción sin el cumplimiento de los requisitos y principios que hacen de este recurso una necesidad, sin violentar los mandatos constitucionales. Sin los controles jurídicos básicos, quedan insubsistentes las consideraciones de delimitación temporal, territorial, la debida difusión del estado de excepción y la vigencia de los derechos garantizados por la Constitución.

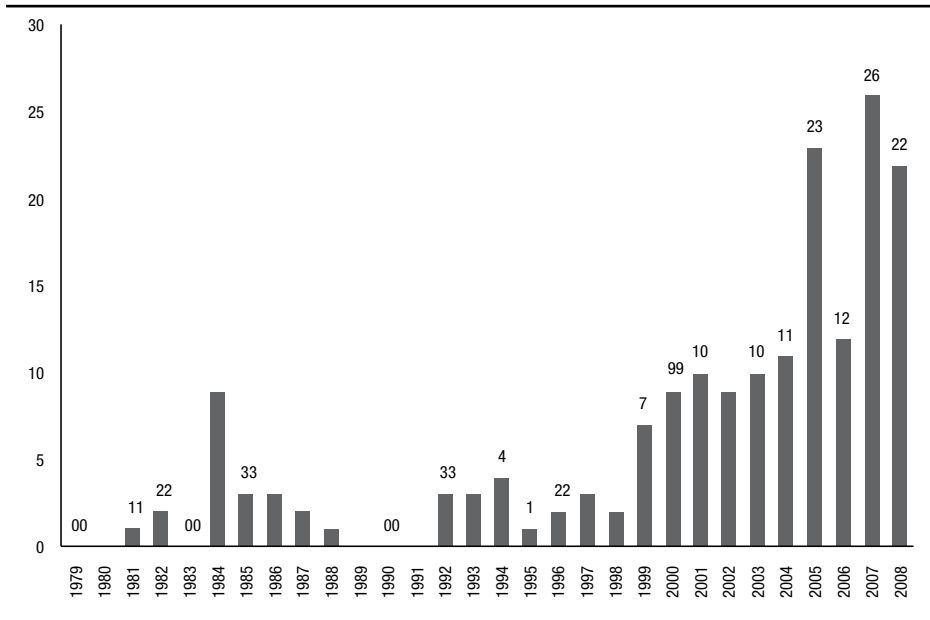
Según un reciente artículo de Juan Pablo Aguilar Andrade en el que se alude al “Informe 1999” de la CIDH “Ecuador tiene una larga historia de declaraciones de estados de emergencia, dictados para paliar problemas tanto sociales como económicos, así como la delincuencia” (Aguilar Andrade, 2010). El gráfico siguiente incluido por el autor demuestra el curso de este mecanismo en el período de los gobiernos constitucionales y algunos interinazgos que tomaron la posta de los tres destituidos entre 1997 y 2006. De los 179 estados de excepción decretados desde 1979 hasta la Constitución vigente, de 2008, las tres cuartas partes son posteriores al año 2000, coincidiendo con el período de mayor inestabilidad política del país en la etapa posterior a las dictaduras. Se destaca que durante los dos primeros años del gobierno de Rafael Correa se decretaron 48 estados de excepción, lo que casi alcanza los 56 que sumaron sus dos antecesores<sup>14</sup> (ver gráfico 1).

Según el mismo autor, en otro artículo “La paradoja de la participación y la práctica del silenciamiento; criminalización de la protesta en Ecuador” (AÑO y cita en bibliografía), el gobierno en funciones contraría el primer artículo de la Constitución de 2008 que incluye a la participación ciudadana como un elemento esencial de gobierno, muchas de las movilizaciones o conflictos sociales citados por la prensa “han sido enfrentadas por el gobierno encarcelando a los involucrados o montando procesos judiciales en los que la acusación se centra en los que el Código Penal (Artículos 156-166)” califica como delitos de sabotaje y terrorismo (Aguilar Andrade, 2010).

---

14 Aguilar (2010a). Documento en prensa, de próxima publicación por la Universidad San Francisco de Quito, facilitado por el autor.

**Gráfico 1**  
Ecuador: estados de excepción (agosto de 1979-octubre de 2008)



Fuente: Sistema Integrado de Legislación Ecuatoriana (Silec) Lexis SA; citado en Aguilar Andrade (2010a).

En noviembre de 2007 los habitantes de Dayuma, en la provincia de Orellana, que protestaban por los incumplimientos del gobierno a un acuerdo firmado dos años antes, fueron repelidos por las fuerzas especiales del Ejército a partir de un decreto de estado de emergencia y sometidos a procesos judiciales según la Ley de Seguridad Nacional de entonces que disponía el juzgamiento conforme el Código Penal Militar. Veinticinco personas fueron detenidas bajo la acusación de terrorismo organizado. Aunque el caso Dayuma fue presentado como especial pues los ciudadanos en mención habrían actuado con extrema violencia y provocación, el tema es que desde entonces este recurso al Código Penal Militar ha sido una constante respuesta de las autoridades ante la protesta ciudadana<sup>15</sup>.

En 2009 el Grupo de Trabajo de la ONU sobre detenciones arbitrarias conoció los casos de los grupos que se oponen a la explotación

15 CEDHU 2007 "Dayuma: criminalización de la protesta social" en *Derechos del Pueblo* (Quito) N° 162: 11; citado por Aguilar Andrade (2010a).



minera, contra cuyos miembros se había entablado juicios por sabotaje y terrorismo. Órdenes de prisión en Morona Santiago y Azuay y procesos en curso en esas provincias, en Pichincha e Imbabura, “muestran que no nos encontramos frente a casos aislados sino ante una clara y consistente política de gobierno para sancionar penalmente la protesta” (Aguilar Andrade, 2010).

En Junio de 2010 se celebró en el Coliseo de Otavalo, provincia de Imbabura al norte de Ecuador, la cumbre indígena del ALBA organizada por la Secretaría de Pueblos del gobierno, a la que asistieron además del anfitrión, Rafael Correa, los presidentes de Bolivia, Evo Morales, y de Venezuela, Hugo Chávez. Al Congreso estaban invitadas las organizaciones indígenas de Bolivia, mientras que no lo estaba la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE, la misma que durante los meses previos se había movilizado en contra de la Ley de Aguas promovida por el Ejecutivo. Frente a la situación, la CONAIE realizó un acto paralelo en la misma ciudad y fecha. Los indígenas marcharon alrededor del coliseo Francisco Páez en donde se realizaba la X Cumbre del Alba. A punta de lanza rompieron el cerco policial y militar intentando ingresar al recinto. Los indígenas usaban el cerco y lanzas de manera ceremonial y querían entregar a los presidentes Morales y Hugo Chávez un manifiesto para denunciar al gobierno de Correa por racista y por intentar dividir al movimiento indígena<sup>16</sup>.

El jueves 1° de julio de 2010 el diario *El Universo*, en su sección política, informaba sobre la denuncia del gobierno ante la Fiscalía de la nación, contra los dirigentes de la CONAIE por *atentar contra la seguridad interna y la seguridad del Estado*. Recordemos que para esta fecha, la Ley de Seguridad Nacional ya había sido derogada y el concepto de seguridad interna debiera estar por lo menos en proceso de redefinición. El hecho nació de un parte policial que denunciaba que unas esposas habían sido sustraídas a la Policía mientras se repelían las manifestaciones indígenas. Según la fuente mencionada, la audiencia fue a puerta cerrada, pero se logró escuchar una de las preguntas que formuló la fiscal del caso a Marlon Santi, uno de los dirigentes: “¿Qué consignas lanzaban contra el presidente Rafael Correa?”. Peritos de la Policía Judicial presentaron una serie de videos y fotografías de la marcha. El defensor de Santi reclamó que el hecho sencillo y casual de haberse perdido las esposas hubiera sido rotulado como un caso de terrorismo y sabotaje”. Otros dirigentes del movimiento señalaron que el gobierno ha iniciado “la criminalización” de los levantamientos indígenas.

---

16 *El Comercio*, 21 de julio de 2010. “El periplo que ha realizado el presidente Rafael Correa” en *El Universo*, 19 de julio de 2010.

En el artículo de Aguilar Andrade, citado más arriba, este comportamiento gubernamental significa que persiste la herencia de las dictaduras militares en el Ecuador. Los delitos de sabotaje y terrorismo –añade– existen en el país desde los años sesenta y responden, indudablemente, a la doctrina de la Seguridad Nacional. El Código Penal vigente al empezar la década de los sesenta (suplemento del Registro Oficial 1.202 de 20 de agosto de 1960) sancionaba la obstaculización de las vías o los daños a instalaciones de servicios públicos; pero lo hacían con la debida proporcionalidad, con prisión de un máximo de cuatro días, considerando que se trataba de simples contravenciones.

Sin duda hay expresiones de violencia que merecen una sanción, dice Aguilar, pero esta última no debe pensarse a partir de la idea de castigar la disidencia, ni del supuesto de la intocabilidad de un poder dispuesto a vengarse de cualquiera que lo cuestione. “El presidente Correa ha dado nueva vida al olvidado Artículo 230 del Código Penal (ofender con amenazas, amagos o injurias al Presidente de la República) y ha resucitado también el espíritu con que fueron concebidos los delitos de sabotaje y terrorismo en la época de oro de la Seguridad Nacional” (Aguilar Andrade, 2010).

### **CONCLUSIONES PRELIMINARES**

Las situaciones de seguridad, presentadas en este artículo, podrían considerarse como tales, siendo válida para el efecto la perspectiva de *securitización* que proviene de la persona (nivel abstracto) o grupos sociales identificados en torno a intereses o valores prioritarios para su forma de vida (nivel concreto). En el caso de Intag esto parece válido para su constitución como agentes sociales; en el caso de la CONAIE para su constitución como agentes políticos; o simplemente para el ejercicio del derecho ciudadano de contestar y plantear alternativas a las políticas o medidas gubernamentales, sin sobrepasar los límites de la ley. El uso de la fuerza o la coacción jurídica por parte del Estado, y el análisis del contexto político en que ocurre, definirían el punto de quiebre o los umbrales de la seguridad puesto que pone en absoluta indefensión a los ciudadanos, mucho más cuando existe un interés específico gubernamental para que esto suceda.

Es de esperar que en el futuro inmediato sea cada vez más importante emprender de manera rigurosa, en análisis de “situaciones complejas de seguridad” como hemos titulado a esta ponencia. La metodología enfocada en procesos y situaciones específicas podría ser útil para evaluar la viabilidad de los sistemas, de las políticas y estructuras de seguridad, actualmente en cons-

trucción por parte del gobierno ecuatoriano o de manera general en la región. Por el momento, la base doctrinaria detrás de esta construcción, la Seguridad Humana y los Derechos Humanos que pasan por la protección de la persona, tiene que pensarse más y reducir su vaguedad conceptual para encarar los temas específicos de la seguridad.

Conviene no olvidar, en esta parte, el carácter *glocal*, esto es *local* y *global* de los problemas y situaciones de seguridad, en un proceso de mundialización. La inserción de factores que no conciernen únicamente a la sociedad nacional, la vinculación entre actores nacionales como los militares o guardias privados que obedecen a fuerzas y organizaciones transnacionales; de movimientos locales que se articulan con movimientos globales como los ambientalistas en el caso que nos ocupamos en esta ponencia, para visibilizar su situación internacionalmente como forma de contrarrestar las amenazas que perciben. El Estado como agresor aparece como una figura paradójica cuando sus prerrogativas y funciones son utilizadas por el gobierno –instancia que maneja en la práctica la política pública y tiene la capacidad de influir en su estructura institucional a largo plazo– distorsionando su carácter garantista de los derechos ciudadanos. Es el caso de la contradicción, señalada aquí, entre la retórica de la protección de la biodiversidad o de la participación y la práctica de constreñir las acciones ciudadanas que reclaman por esos mismos derechos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Juan Pablo 2010a *Entre la retórica de lo nuevo y la persistencia del pasado, la corte constitucional y los estados de excepción* (Lugar: USFQ) en prensa.
- Aguilar, Juan Pablo 2010b “Entre la retórica de la participación y la práctica del silenciamiento; la criminalización de la protesta en el Ecuador” en *Boletín democracia, seguridad y defensa* (PUCE), N° 42, julio-agosto.
- Arteaga, Félix 2009 “Las estructuras actuales de seguridad fueron pensadas para un mundo que ya no existe; no encajan en la nueva problemática de seguridad” en *Boletín Democracia, Seguridad Y Defensa* (Quito: PUCE), N° 36, julio-agosto.
- Azzellini, Darío “Los nuevos mercenarios: La impunidad organizada en el marco de la guerra global permanente” en <http://www.herramienta.com.ar/herramienta-web-2/los-nuevos-mercenarios-la-impunidad-organizada-en-el-marco-de-la-guerra-global-pe>>.

- Belt Ibérica 2001 “El mercado mundial de la seguridad privada crecerá durante los próximos años” en <[http://www.belt.es/noticias/2001/01\\_septiembre/17\\_23/18\\_futuro\\_seg\\_privada.htm](http://www.belt.es/noticias/2001/01_septiembre/17_23/18_futuro_seg_privada.htm)>.
- Benavides de Pérez, Amada 2009 “Mercenarios en América latina y el Caribe: Manifestaciones y tendencias en referencia a las actividades de las PMSC en América Latina y el Caribe” en *Boletín ADITAL* en <<http://www.adital.com.br:80/site/noticia.asp?>> acceso 12 de marzo de 2010.
- Buzan, B. *et al.* 1998 *Security: a new framework for analysis* (Boulder: Lynne Rienner).
- Constitución de la República del Ecuador* 2008 [aprobada en consulta popular el 28 de septiembre].
- DECOIN 2005 “Resistencia a la minería” en *Intag* en <[www.decoin.org](http://www.decoin.org)> y <[www.intagnewspaper.org](http://www.intagnewspaper.org)>.
- García Gallegos, Bertha 2008 “Doctrina de seguridad en la nueva Constitución” (Quito: Ministerio de Justicia del Ecuador).
- Movimiento Mundial por los Bosques AÑO “Ecuador: cuando un pueblo dice No a la minería” en AA.VV. *Minería Impactos sociales y ambientales* (Montevideo: Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales) en <<http://www.wrm.org.uy>>.
- Organización de las Naciones Unidas 2006 “Misión al Ecuador” (Lugar: ONU).
- Organización de las Naciones Unidas 2008 “Documento de Montreux” en <[http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/montreux-document-170908/\\$FILE/Montreux-Documentspa.pdf](http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/montreux-document-170908/$FILE/Montreux-Documentspa.pdf)>.
- Organización de las Naciones Unidas AÑO “Informe del Grupo de Trabajo sobre el uso de mercenarios como medio de violar los Derechos Humanos y obstaculizar el ejercicio de la libre determinación de los Pueblos”. (Lugar: Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos). <<http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/chr/special/themes.htm>>.
- Organización de las Naciones Unidas 2010 “Informe del Grupo de Trabajo sobre la Convención de Mercenarios, Ecuador 2009” en <<http://ecuador.ohchr.org/actividades.htm>> acceso 20 de agosto de 2010.
- Oswald, Spring y Cimac, Úrsula AÑO “Nuevos conceptos de Seguridad: seguridad humana, de género y ambiental” en <[http://www.afes-press.de/html/download\\_oswald.html](http://www.afes-press.de/html/download_oswald.html)> y <<http://www.cimacnoticias.com/equipo/uoswald.html>>.
- Perret Antoine 2011 “Compañías de Seguridad privada en América latina: La relevancia del Documento de Montreux”, documento Pdf.

- Sassen, Saskia 2008 *Una sociología de la globalización* (Buenos Aires: Akal).
- Sisco Marcano, Claudia *et al.* 2004 “Barry Buzan y la teoría de los complejos de seguridad” en *Revista venezolana de Ciencia Política*, N° 25: 125–146, enero-junio.

Loreto Correa Vera

## **DE LA VIOLENCIA SOCIAL A LA IMPOSICIÓN ESTATAL**

### **El caso boliviano de los hidrocarburos**

LA CONFRONTACIÓN ENTRE EL ESTADO BOLIVIANO y los movimientos sociales dieron como resultado una serie de levantamientos populares, que produjeron el debilitamiento político del sistema de partidos y la deslegitimación de la clase política dirigente hacia el año 2002-2003. Sin embargo, la ruptura del sistema político en Bolivia y la inauguración de una nueva forma de quehacer político en el país tras la elección de Evo Morales, no terminaron con la violencia social, sino que produjeron una transformación en su ejercicio.

Esta investigación pretende analizar cómo de la violencia social que caracterizó el periodo preliminar al ascenso de Morales, se ha dado paso a la imposición de un nuevo modelo de Estado que, si bien controla el desbande de los movimientos sociales, aún no logra contener los abusos de poder en el país. Nuestra hipótesis es que a partir de las promesas de campaña, de suyo sensibles para el país, se ha conformado la base de esta transformación política del Estado, en la cual se ha pasado de la violencia social a la imposición estatal. En ese sentido, el mejor ejemplo de ello se verifica en la política adoptada hacia los hidrocarburos.

\* Doctora en Historia de la Universidad San Pablo CEU, Madrid, España. Magíster en Historia, Universidad de Chile y Magíster en Historia Latinoamericana, Universidad Internacional de Andalucía. Investigadora del Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile.

## **1. RESISTENCIA POPULAR FRENTE AL ESTADO: LEGITIMIDAD DE LA LUCHA DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES EN BOLIVIA**

La insuperada tradición de exclusión social sumada a la creciente pauperización de la población boliviana, producto de los gobiernos militares durante las décadas de los sesenta y setenta, fue un hecho incontrastable en Bolivia. Posteriormente, la imposición del modelo neoliberal –con el Decreto 21.060 de reforma del Estado– en los años ochenta y mediados de los noventa, la falta de eficiencia y legitimación de un modelo de estado centralista boliviano desde fines del siglo XX y hasta el 2003, fueron causantes de una profunda resistencia popular en el país.

Se suman, a ello, el fracaso de la política antidroga, que provocó la continua rebeldía de los movimientos campesinos en la zona del Trópico cochabambino, y el respaldo de éstos a las reivindicaciones sectoriales de organizaciones campesinas, indígenas, mineras y urbanas del resto del país.

Así desde el año 1996 se fueron consolidando nuevos actores políticos, los que –actuando como movimientos sociales en defensa de los derechos de los indígenas (1996), del agua (2000), el gas (2003), los recursos naturales y los excesos de las capitalización (2004-2005)– no cesaron sino hasta conseguir la emergencia de una conciencia política nacional renovada y con un marcado tinte mestizo andino de sus protagonistas. Esta compleja y original lucha social es la que entroniza lo andino-amazónico bajo la conducción política de Evo Morales en el poder. Un nuevo modelo político económico social que tiene en su eje la idea de la superación histórica de la exclusión social.

En ese contexto, Bolivia carece de un liderazgo político sustancial. De esto se desprende la falta de liderazgo político con visión nacional en el Oriente del país, que deja afuera del proceso revolucionario emergente a las élites conservadoras, que están concentradas fundamentalmente en tres departamentos de Bolivia: Tarija, Beni y en mayor medida Santa Cruz. Desacreditada por su centralismo, corrupción, falta de modernización y clientelismo, la élite paceña cede paso al ascenso político paulatino de la izquierda intelectual boliviana, cuyo máximo exponente es Álvaro García Linera. Este intelectual aglutina la formación de un nuevo modelo de cambio que articula de manera ideológica la plataforma reivindicativa de Evo Morales, permitiendo la coherencia y ascenso del líder cocalero en el país.

¿Cuál había sido el diagnóstico realizado por el MAS? El descalabro del sistema de partidos y la incapacidad de diálogo político entre los distintos y fluctuantes liderazgos populares en el período 1985-2000 llevaron a que el modelo de estado intermediador de una democracia boliviana formal, terminara por desacreditarse hasta concluir

en una crisis de legitimidad estatal sin retorno. El MAS ofrecía así un partido instrumental tejido desde las bases sociales de la ruralidad boliviana. En la relación del MAS-IPSP y las organizaciones urbanas y mineras en el período de crisis se había producido lo que los partidos tradicionales del país habían perdido, una red de control de las organizaciones a través de un sistema de alianzas (Suazo, 2008: 33).

La violencia, instrumento desestabilizador del país, era la característica relevante de esta crisis. Las innumerables huelgas, paros de todos los gremios, la política de los bloqueos nacionales forzaron a que el Estado buscara, entre febrero y octubre de 2003, en las fuerzas armadas el restablecimiento de la seguridad pública transformándolas en guardianes de la seguridad interna y el orden. Este fenómeno no era nuevo en Bolivia. Sin embargo, la visibilidad pública a través de los medios de comunicación sumada a la cantidad de heridos y muertos de ambos episodios, transformaron la percepción del gobierno de Gonzalo Sánchez de Losada en un peligro social insostenible en el país. Efecto de ello era que la policía nacional se había amotinado en La Paz, dejando al descubierto la incapacidad del Estado de contención de las masas sociales.

De esta manera, el control social a través de la inevitable acción militar con armamento de guerra, tanto a nivel urbano como rural en Bolivia, expusieron públicamente la inoperancia del Estado frente a un MAS y un Eje Pachakuti ineludibles en la lucha callejera. La consigna había encontrado en la lucha por la venta de gas a Chile, la excusa final de los excesos del neoliberalismo, y la consigna fue, entre febrero y octubre del 2003, que más valía la muerte que seguir aceptando la violencia y la venta de los hidrocarburos que pertenecían a todos los bolivianos en el papel, y a las transnacionales en la práctica.

Algunos intelectuales hablaban de Bolivia como *estallido fallido* en esos momentos, el fracaso de la nación y la vulnerabilidad a los conflictos internos violentos y el deterioro social (*Foreign Policy*, 2006). A partir de una violencia callejera instalada en sucesivas huelgas, reclamos cartucho de dinamita en mano, bloqueos en las principales carreteras de Bolivia, marchas mineras hacia la capital del país, interrupción de los servicios públicos, y quemaduras y saqueos de las oficinas públicas, aduana, ministerios, alcaldías, gobernaciones, el sistema político colapsó y el entonces presidente Gonzalo Sánchez de Lozada renunció marchándose del país. En su reemplazo quedaría interinamente Carlos Mesa, asumiendo la magistratura en el contexto más crítico que vivió Bolivia en dos décadas.

En lo sucesivo, Bolivia exhibió la instalación paulatina e instrumental de la lucha violenta callejera en Occidente, y la lucha asamblearia, cívica y discursivamente incendiaria y antisistémica, como



mecanismo de cambio frente a la no resuelta violencia estructural del Estado. Estos dos tipos de confrontación, a partir del 2003-2004, establecerían la necesidad real de una revolución política.

En ese contexto, y considerando la incapacidad de negociación del Estado, la lentitud en la aplicación de la norma constitucional y la presión de las masas urbanas, la violencia social boliviana encontró en Evo Morales, la figura capaz de aglutinar la fuerza del descontento conjuntamente con una plataforma de cambio que impulsara la “refundación del país”. La presidencia sitiada, como ha dicho el propio Carlos Mesa, lo obligó 18 meses más tarde a una nueva renuncia y al gobierno provisional de Eduardo Rodríguez Veltzé. De este modo, en junio de 2005, Mesa dejaba el gobierno a favor del presidente de la Corte Suprema de Justicia en respuesta a las reiteradas protestas callejeras, el bloqueo de las carreteras y la paralización completa del país.

En consecuencia, la violencia en el país no era sino la expresión máxima de la dramatización de los conflictos estructurales no resueltos desde la Revolución de 1952. Pese a la percepción generalizada que el proceso terminaría indefectiblemente en o un golpe de estado, la interrupción de la democracia o guerra civil en ciernes, lo cierto fue que a través de un proceso eleccionario Bolivia condujo al principal líder opositor a la primera magistratura del país. En el centro de la disputa estaba la política de los hidrocarburos.

### **EL ASCENSO DE MORALES AL PODER: LAS TAREAS URGENTES**

Mucho puede cuestionarse acerca del proceso de reformas estructurales y la estabilidad macroeconómica de Bolivia entre 1985 y 2003. Sin embargo, en lo que la mayoría de la intelectualidad boliviana coincide es en que al final de casi dos décadas de funcionamiento de un modelo afín a los lineamientos del FMI, el resultado no se tradujo sino en una percepción generalizada de entreguismo extranjerizante de los sectores estratégicos de la economía (hidrocarburos, minería, transportes, telecomunicaciones) y, pese a una incipiente inclusión indígena en el parlamento nacional, en ausencia de gobernabilidad representativa.

El fin de la *democracia pactada* era una situación que, para la mayoría de la población boliviana, era escasamente remontable en términos macroeconómicos y mucho menos en términos políticos.

A pesar de las medidas proactivas del Presidente Mesa, el resultado práctico de su gobierno era que no había sido capaz de resolver las cuestiones relacionadas con la explotación de los recursos naturales de Bolivia y que los programas de erradicación de la coca, los derechos indígenas, y el grado de distribución del poder entre el gobierno central y los departamentos era deficitario.

En aquel entonces, Carlos Toranzo y otros analistas sostenían que el problema de fondo era que la inestabilidad crónica del país no había sido causada por las medidas aplicadas, sino por incapacidad y debilidad de las instituciones de Bolivia de responder a las demandas del país frente a una sociedad civil movilizada. Era un hecho real: el “Pacto por la soberanía y la dignidad nacional” habían terminado con la paciencia de un Mesa atribulado y desconcertado (Zuazo, 2008: 34).

Consciente de su condición absolutamente extraordinaria en la primera magistratura del país, el presidente Eduardo Rodríguez se comprometió a convocar a elecciones legislativas y presidenciales. El 18 de diciembre de 2005, el 85% del electorado se acercaba a las urnas y daba el 54% de respaldo al líder cocalero frente al 29% obtenido por su contendor, el político adenista y presidente Jorge Quiroga del PODEMOS, una coalición que concentró los reducidos escombros del ADN, MIR y MNR; el 8% fue obtenido por un partido de centro derecha, Unión Nacional, encabezado por Samuel Doria Medina, un acaudalado cochabambino de la industria cementera.

PODEMOS había expuesto en su plan de gobierno que:

[...] como dice nuestra Constitución, el gas, como recurso natural, es de pertenencia exclusiva del Estado boliviano y no puede ser enajenado o transferido a dominio privado, sea nacional o transnacional. Por tanto, creemos que el debate de la nacionalización del gas es un debate falso y demagógico. Quienes reclaman la nacionalización del gas no están pidiendo la recuperación del recurso natural como tal, que siempre le perteneció al Estado; sino la expropiación de inversiones externas desarrolladas en campos y facilidades de explotación atentando contra principios de seguridad jurídica y desincentivando la inversión. Por ello, somos concientes que la riqueza proveniente de la explotación del gas debe beneficiar primordialmente a los bolivianos y que las empresas que lo explotan, nacionales o extranjeras, deben someterse a reglas de juego claras y obtener un beneficio razonable de sus actividades, de manera que cuenten con los incentivos necesarios para continuar realizando sus inversiones, pero, a la vez, compartiendo los beneficios con el Estado, que es en definitiva el propietario de los recursos naturales.

En esta línea, la modificación de la Ley de Hidrocarburos, así como la transparencia de los futuros contratos estaba en el centro de un nuevo gobierno<sup>1</sup>.

---

1 PODEMOS. Una nueva Bolivia con progreso y paz. En <[http://www.cne.org.bo/proces\\_electoral/generales2005/comunicacion/egp2005\\_programa\\_podemos.pdf](http://www.cne.org.bo/proces_electoral/generales2005/comunicacion/egp2005_programa_podemos.pdf)>, p. 20.

Contrastaba a esto la idea del MAS. Desde la plataforma opuesta, Morales explicaba en su propuesta que:

Como resultado de la aplicación de una política neoliberal en los últimos 25 años de retorno a la democracia, los hidrocarburos fueron entregados a manos privadas. El control y dirección de este sector estratégico de la economía nacional quedó en manos de empresas transnacionales que usufructuaron nuestras riquezas bajo la única visión de mejorar su rentabilidad, donde sus intereses y prioridades no coinciden con las necesidades y prioridades nacionales.

Las empresas transnacionales mantienen, dentro de sus estrategias y planes en Bolivia, obtener una alta rentabilidad de sus inversiones con la exportación de gas como materia prima, sin ninguna consideración seria del proceso de industrialización en nuestro país, pero sí en otros países donde mantienen operaciones.

Nos preguntamos: ¿por qué Bolivia debería mantenerse relegada en lo que se refiere a industrialización, dentro del contexto regional?

Ahora es cuando debemos revertir esta situación logrando una Bolivia Industrial con una gran base de inclusión, equidad y justicia social, con la industrialización del gas natural como recurso estratégico para ello.

Los anteriores gobiernos lo único que hicieron fue permitir, prevaleciendo sus intereses propios, ajenos al Estado Nacional, que en nuestro país seamos compradores de nuestra propia riqueza, pagando los mismos precios e inclusive más altos que aquellos que nunca tuvieron hidrocarburos en su suelo.

Frente a esta absurda situación se ha levantado una profunda conciencia sobre la necesidad de que prevalezca el interés nacional antes que el de las transnacionales en el destino de los hidrocarburos. Por ello, el pueblo boliviano decidió *recuperar la propiedad de los hidrocarburos y el control y la dirección de este sector estratégico*.

La consigna histórica de la nacionalización de los hidrocarburos se ha convertido definitivamente en un imperativo histórico si queremos hablar de dignidad, de soberanía y de desarrollo productivo del país. El pueblo comprende claramente que si estas ingentes riquezas no son utilizadas pensando primero en los bolivianos, Bolivia quedaría condenada a seguir siendo un país mendigo y menospreciado en el contexto regional e internacional (MAS, 2005) <sup>2</sup>.

Con Morales de presidente, el proceso boliviano levanta dos ejes urgentes de transformación en su sistema político. Por un lado, el tema de la *representatividad* y, por el otro, el de la *descentralización*.

---

2 MAS. Programa de gobierno 2006-2010 "Bolivia digna soberana y productiva para Vivir Bien" en <[http://www.cne.org.bo/proces\\_electoral/generales2005/comunicacion/egp2005\\_programa\\_mas.pdf](http://www.cne.org.bo/proces_electoral/generales2005/comunicacion/egp2005_programa_mas.pdf)>, pp. 20-36.

En efecto, si por un lado se advierte que la gran mayoría de la población carece de influencia sobre la toma de decisiones políticas del Estado, por el otro se constata que las regiones económicamente más pujantes no perciben los beneficios del escaso progreso de los ingresos económicos del país. La pugna entre representatividad y descentralización terminan por colapsar el sistema constitucional y obligan a plantear el establecimiento de un modelo de cambio a nivel constitucional.

Sin embargo, si la insospechada victoria en primera vuelta era para Morales, lo más insólito era el apoyo parlamentario al MAS en la Cámara de Diputados (72 de los 130 escaños), y la presencia masista de casi la mitad de los senadores (12 de 27), lo que le proporcionaría la base para actuar sobre sus tres promesas de campaña:

- La nacionalización del sector estratégico del país, los hidrocarburos;
- la aplicación de la reforma agraria y;
- la creación de una asamblea constituyente que redactase una nueva constitución para el país.

Al cabo del primer año de gobierno, el informe de *Crisis Group* (2006) sobre América Latina señalaba que:

El decreto de nacionalización ha tensionado severamente las relaciones con Brasil y Argentina, y todavía podría instar a los inversores extranjeros a abandonar el país. Como Bolivia necesita inversión para desarrollar sus recursos, el gobierno debe garantizar el respeto de los contratos y las inversiones.

Sin embargo, el tema de la descentralización del poder era un obstáculo aún mayor. En campaña, Morales había asegurado que ayudaría a las regiones en sus demandas autonómicas de administración de los recursos naturales. Esta actitud fue dejada de lado ante la presión política de los sectores trotskistas del MAS y de un grupo de asesores cercanos al presidente que estimaban que de llevarse a cabo la autonomía, iba a ser irreversible la hegemonía del Oriente del país. En el análisis, tampoco iba a ser posible subsecuentemente aplicar la reforma agraria en las tierras bajas. Con ello, el movimiento autonómico y el conflicto en favor de la realización de un referéndum para la elección de los gobernadores recibieron un impulso tal, que obligó a Morales a moderar las transformaciones en el país. Pendiente estaba también por resolver qué hacer con el tema de la droga. En especial las medidas coactivas de represión legal y de interdicción, tanto para

convencer tanto a los vecinos como a Washington que su gobierno no toleraría un incremento en el tráfico de cocaína.

En la práctica, ocurría un fenómeno adicional nuevo: la aparición de nuevos cooperantes para el país, Cuba y Venezuela, y el entorno internacional empezaba a observar con cuidado que las asperezas de la campaña cedían paso a un gobierno ansioso por reformas profundas, pero incapaz de incendiar el vecindario con un indigenismo estadocéntrico. Una nueva forma con una antigua línea de lucha política: aquella que enarbolaba la vieja tradición sindical, esta vez de la mano del MAS y la COB. Esta base es la que sostiene un discurso de ruptura con la base política oligárquica del país y en la que por primera vez no se observa que el movimiento social se pliegue al MIR (gob. Jaime Paz Zamora) o al MNR (Víctor Paz Estenssoro o primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Losada), por ejemplo. Se trata de una base políticamente independiente que se conforma en una alternativa política viable y capaz de hacerse cargo del sistema político.

Ahora bien, ¿cuál era el plan de gobierno? Lo esencial: reducir la pobreza y atajar la aplicación del liberalismo. La estrategia clave comenzó por la nacionalización de los hidrocarburos, siguió con una nueva reforma agraria y en paralelo con la imposición del cambio de la carta constitucional (Araya *et al*, 2009: 101-113).

### 3. LA IMPOSICIÓN DE LAS PROMESAS DE CAMPAÑA

El ascenso del MAS constituye una segunda revolución en Bolivia. No se trata de un proceso insurreccional clásico, de toma de poder por la fuerza, sino de una larga labor de “trabajo político” de mayorías excluidas de la línea sistémica de los partidos. Con una conciencia social emanada desde la base rural del país, el ideario del MAS es visto por Álvaro García Linera como una consecuencia directa del fracaso de regulaciones y políticas públicas de un “bloque social compuesto por fracciones empresariales vinculadas al mercado mundial, partidos políticos, inversionistas extranjeros y organismos internacionales de regulación que ocuparon el escenario dominante de la definición de políticas públicas” (García Linera, 2008: 335).

Descrito de este modo, no es extraño, que produciéndose la victoria electoral en primera vuelta como ocurrió en el 2005, el escenario de gobierno posterior considerara aplicar medidas que efectivamente condujeran a una reconfiguración de la organización económica. Posiblemente, también, esta sea la razón por la que los mecanismos de diálogo expuestos por el MAS y el nuevo presidente difieren de lo realizado por los gobiernos precedentes. Ahora, ¿cómo puede entenderse el accionar del MAS? Morales trata de terminar con el colonialismo

interno, y acabar con la exclusión estructural del mundo indígena. Esta refundación es de responsabilidad de un “gobierno de los movimientos sociales” (Stefanoni, 2009: 39).

Teniendo mayoría parlamentaria y con una presidencia robustecida por la victoria, el gobierno de Morales aplica el “rodillo parlamentario”, término coloquial en Bolivia que se utiliza para conseguir los votos necesarios en el Parlamento con el objetivo de dar curso a iniciativas del Ejecutivo. El rodillo, aplicado en otras épocas con otros destinos, incluyendo las reformas estructurales, esta vez, tratará de ser usado exactamente para desarmar el sistema existente. De este modo se aplican los marcos de legitimidad jurídica necesarios para su constitucionalidad, pero sobre todo para revertir lo que García Linera explica como la “crisis estatal” tanto política como económica de “larga duración que había vivido Bolivia hasta ese entonces.

No se debe olvidar que las construcciones nacionales modernas, como hechos de unificación cultural y política, se levantan sobre procesos exitosos de retención y redistribución del excedente industrial-mercantil; de ahí que las propuestas de autonomía departamental de los Comités Cívicos, cíclicamente reivindicada cada vez que hay una renta hidrocarburífera a disponer, o de autogobierno indígena con la que distintos grupos sociales cuestionan la configuración del bloque de poder estatal y el ordenamiento institucional, develan a su modo las fallas de un orden económico de larga data que los últimos años sólo ha exacerbado sus componentes más elitistas, mono-productivos y externalizables en el mercado mundial (*Ibid.*: 337).

Renta y tierra son claramente visualizados como los centros del cambio, pero, sobre todo, como los ejes de la exclusión en la misma dirección: exclusión de la renta de los hidrocarburos<sup>3</sup> y

---

3 Para entender el peso de Repsol YPF, que en 2005 concentraba el 30% de la inversión en Bolivia en el área, véase de Vicente Boix “Nacionalización de los Hidrocarburos: un imperativo ético” en <<http://www.rel-uita.org/internacional/bolivia-petroleo.htm>> consultado el 21 de octubre de 2011. Natalia Ceppi ha descrito que, después de la nacionalización “[...] YPF se presenta como único ente legítimo y legal en materia energética, fijándose su participación en el 51% de las acciones de las empresas Andina SA, Chaco SA, Petrobrás Bolivia Refinación SA, Transredes SA y la Compañía Logística de Hidrocarburos de Bolivia SA. Además, las empresas transnacionales que tenían contratos con el Estado boliviano para la explotación de los hidrocarburos, tuvieron que redefinir su situación mediante la firma de nuevos acuerdos cuya aceptación quedó sujeta a la actuación del Poder Legislativo”. Véase: “Hidrocarburos y procesos autonómicos en Bolivia. Factores intervinientes en su fragmentación social” en *Revista Ciencia, docencia y Tecnología* (Concepción del Uruguay) N° 41, noviembre de 2010; en <[www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-17162010000200004&lng=es&nrm=iso&tlng=es#notas](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-17162010000200004&lng=es&nrm=iso&tlng=es#notas)>.

exclusión de la renta de la tierra por la concentración de la propiedad agraria<sup>4</sup>.

#### 4. NACIONALIZACIÓN: POR LA RAZÓN O LA FUERZA

La nacionalización de los hidrocarburos de 2006 es el resultado de una larga reflexión sobre los beneficios obtenidos por Bolivia, exactamente del proceso opuesto, vale decir, de la ley de capitalización de 1997. Si lo que quiso en su momento fue constituir *joint ventures* a fin de conseguir una mayor inversión en el país y, por ende, una mayor renta por concepto de los beneficios de la industria petrolera, al cabo de una década de iniciado los contratos con empresas extranjeras, la conclusión era que el país se encontraba en una disyuntiva respecto al derecho de propiedad de los hidrocarburos y luego, que los beneficios del proceso eran magros y mal distribuidos (Correa *et al.*, 2003: 30-36).

A principios del año 2000, nadie ponía en duda en el sistema político formal boliviano la necesidad de mayor inversión en el sector. Sin embargo, los resultados de la capitalización indican claramente que aunque la idea era apropiada, la forma consumió los resultados en un fracaso macroeconómico comprometiendo no sólo la renta nacional, sino los esfuerzos de equidad. La indignación social del país, las “dos bolivias” de las que hablaba el líder aymara Felipe Quispe eran resultados por un lado del latifundismo y por el otro de una nueva élite social ajena a la realidad boliviana. Prueba de lo anterior es el resultado devenido por concepto de recaudación fiscal (ver gráfico 1).

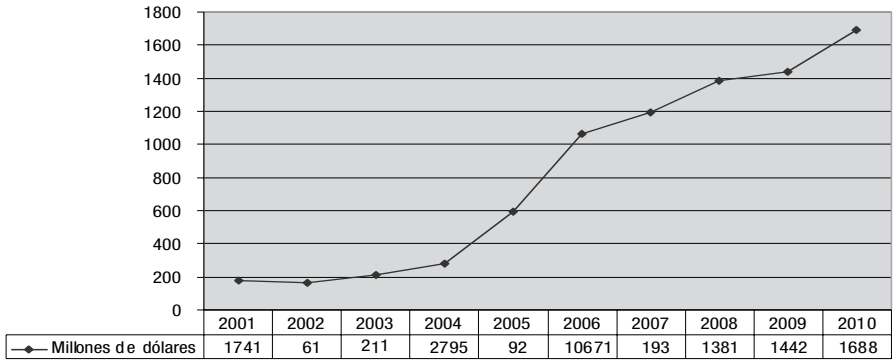
Desde el año 2001-2003, sólo ingresaron U\$S 546 millones, con una balanza comercial de tan sólo U\$S 1.673,4 millones. Desde el año 2001-2005, los ingresos por concepto de hidrocarburos no superaron los U\$S 1.417 millones, de una balanza comercial de U\$S 2.926,5 para el 2005. En tanto que en el último quinquenio los ingresos sumados alcanzaron U\$S 6.771 millones. Cabe destacar que el año 2009 muestra una renta de U\$S 1.442 de una balanza comercial para 2009 de U\$S 5.412,6 millones<sup>5</sup>. Visto así, de manera proporcional, la renta petrolera partió siendo un tercio de los ingresos país (32,6%), para bajar a un quinto de los ingresos por concepto de exportaciones (20,2%) y luego, durante la administración Morales, ha subido al 26,6%<sup>6</sup>.

4 Para la constitución de la propiedad agraria en Bolivia, véase el texto del director del INRA de Bolivia en el año 2006, Lic. Juan Carlos Rojas Calizaya, “La reforma agraria boliviana. Recuento histórico de marchas y contramarchas”. En <[www.rlc.fao.org/es/desarrollo/tenencia/pdf/05doc.pdf](http://www.rlc.fao.org/es/desarrollo/tenencia/pdf/05doc.pdf)>.

5 Cifras ALADI, (2010).

6 La consulta de fondo que hay que hacer sobre estas cifras es si estas proporciones se deben a un aumento de volúmenes de exportación. La respuesta es ne-

**Gráfico 1**  
Ingresos del Estado generados por pago de regalías e Impuesto Directo  
a los Hidrocarburos (IDH), 2001-2010



Fuente: elaboración propia basada en el "Informe 2010 año de inversión y reactivación" (YPFB, 2010).

A raíz de los sucesos de octubre del 2003, el Estado boliviano cambió sus ingresos respecto de la renta petrolera y las empresas capitalizadas que antiguamente se quedaban con el 82% de los ingresos, pasaron por ley primero a detentar el 32%, luego el 50% y posteriormente a ser nacionalizadas. Las modificaciones comenzadas con la Ley N° 3.058, de mayo de 2005, y que crearon el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) del 32 % sobre el total producido y, con posterioridad, aquella que promulgó el Decreto Supremo de Nacionalización de los Hidrocarburos, N° 28.701 el 1° de mayo del 2006, fueron instancias legales precedidas por enormes manifestaciones populares, ocasiones en las que el Estado estuvo en el entredicho permanentemente y en las que los actores sociales se manifestaron en toda amplitud.

gativa. La subida de la renta en el último quinquenio justamente responde a la recaudación bajo la nueva Ley de Hidrocarburos que decretó la nacionalización. En el contexto de la capitalización, es dable sostener que la renta y proporción de los hidrocarburos se habría mantenido en el tercio real de las exportaciones, con un aumento progresivo en términos de precio del valor del gas. Sin embargo, como los contratos de venta de gas, tanto a Argentina como a Brasil tenían precios inamovibles en el antiguo sistema de empresas capitalizadas, es de suponer que los ingresos reales por venta de hidrocarburos no habrían superado los U\$S 300 a 400 millones por año.



## 5. ¿CÓMO SE IMPLEMENTÓ LA NACIONALIZACIÓN?

El 1° de mayo de 2006, mediante el Decreto “Héroes del Chaco”, el gobierno de Evo Morales nacionalizó los hidrocarburos de Bolivia. Para ello, el presidente, en uso de sus facultades políticas, exigió a las empresas privadas su producción. Ese día, el Ejecutivo movilizó a las Fuerzas Armadas bolivianas y estas se desplegaron en todos los campos de gas y oficinas de las empresas petroleras en los departamentos del país. Oleoductos, gaseoductos y refinerías del país fueron ocupadas sin oposición civil alguna<sup>7</sup>.

Con la nacionalización, el Estado recuperó efectivamente la propiedad, la posesión y control de los recursos. De esta manera, YPFB asumió su comercialización, condiciones, volúmenes y precios tanto para el mercado interno, como para la exportación y la industrialización. En este contexto, todas las direcciones de funcionamiento del sector (producción, transporte, refinación, almacenaje, distribución, comercialización e industrialización) hidrocarburos pasaron a manos del Estado:

Con la nacionalización, Evo Morales no ha hecho otra cosa que cumplir con uno de los más importantes compromisos de su campaña electoral, que a la vez era una exigencia fundamental del movimiento popular de su país frente a los gobiernos neoliberales que lo precedieron. Tenía tanto arraigo en el pueblo la demanda de nacionalizar los hidrocarburos que llevó al derrocamiento de los presidentes Gonzalo Sánchez de Lozada y Carlos Mesa y forzó a la convocatoria anticipada de elecciones en las que resultó arrolladoramente ganador el actual mandatario boliviano. ¿Qué esperaban las transnacionales? Que Evo defraudara las aspiraciones populares, como han hecho otros líderes de la llamada izquierda ‘moderna y responsable’, y se rindiera a las presiones de los centros financieros internacionales dada la penuria de las arcas bolivianas. Pues se equivocaron rotundamente y esa es la causa de tanta alharaca en los últimos días. La nacionalización no sólo revertirá en beneficio de las mayorías gran parte de la tajada que se quedaban las transnacionales sino que sentará el ejemplo de cómo un pueblo puede levantarse del empobrecimiento extremo si decide ejercer la soberanía sobre sus recursos naturales. Las mayorías bolivianas fueron sumidas en la miseria a lo largo de siglos mientras la plata de Potosí enriquecía a la corona de España, historia repetida más tarde con el estaño por las metrópolis neocoloniales, para no hablar del despojo de sus yacimientos de salitre y guano y de su salida al mar durante la guerra del Pacífico, a la que empujaron a Chile los capitales británicos (Guerra, 2006)<sup>8</sup>.

7 Ver: Raquel Orozco, Fernando López y Bernardo Valdivieso “Nacionalización e industrialización de los hidrocarburos en Bolivia” en <[www.nuevabolivia.com.ar/?p=1039](http://www.nuevabolivia.com.ar/?p=1039)>.

8 Ángel Guerra “Bolivia: al pueblo lo que es del pueblo”, Base de documentación CEDIB, 30 de mayo de 2006. Ángel Guerra Cabrera es periodista cubano residente en México y columnista del diario *La Jornada*.

En la calle, la nacionalización era una consigna encendida:

Decenas de miles de personas paralizaron el centro de La Paz al marchar en contra del gobierno y del Congreso, a los que les exigieron la nacionalización de la explotación de los hidrocarburos, mientras otros grupos bloquearon dos importantes rutas.

Los manifestantes intentaron ingresar a la plaza Murillo, sede de los poderes Ejecutivo y Legislativo, pero la policía lo impidió sin que se hubieran registrado incidentes. De todos modos, la fuerza instruyó el desalojo del Congreso ante el posible rebazamiento del resguardo policial.

Las marchas fueron protagonizadas por miembros de la Federación de Juntas Vecinales y de la Central Obrera Regional de la vecina ciudad de El Alto y del partido Movimiento al Socialismo (MAS), fuerzas que han firmado un Pacto por la Dignidad y la Soberanía.

Muchos de los marchistas reclamaron la renuncia del presidente Carlos Mesa y el cierre del Congreso, al calificar al mandatario y a los legisladores de 'traidores', porque se oponen mayoritariamente a la nacionalización de los hidrocarburos.

Por otra parte, agrupaciones de indígenas, campesinos y mineros, algunas vinculadas al MAS, iniciaron ayer el bloqueo de la carreteras La Paz-Oruro y Oruro-Cochabamba, dos de las más importantes del país (*Diario de hoy*, 2005)<sup>9</sup>.

La nacionalización implicó que para los campos cuya producción certificada promedio de gas natural del año 2005 había sido superior a los 100 millones de pies cúbicos diarios, el valor de la producción se distribuiría de la siguiente forma: 82% para el Estado (18% de regalías y participaciones, 32% de Impuesto Directo a los Hidrocarburos IDH y 32% a través de una participación adicional para YPFB), y 18% para las compañías (que cubriría costos de operación, amortización de inversiones y utilidades).

En otros casos, se nacionalizaron las acciones necesarias para que YPFB controlara como mínimo el 50% + 1 en las empresas Chaco SA, Andina SA, Transredes SA, Petrobras Bolivia Refinación S.A. y Compañía Logística de Hidrocarburos de Bolivia S.A. El plazo fue de 180 días para que las empresas pudieran regularizar su actividad, mediante contratos que cumplieran con los requisitos establecidos para poder seguir operando en el país. De este modo, la larga fila de cuestionamientos a las transnacionales en Bolivia iniciaba una cuenta regresiva acorde con la nueva política económica que buscaba dejar, en Bolivia, la mayor parte de la renta petrolera.

---

9 *Diario de Hoy* (El Salvador), 17 de mayo de 2005, en <[www.elsalvador.com/noticias/2005/05/17/internacionales/int2.asp](http://www.elsalvador.com/noticias/2005/05/17/internacionales/int2.asp)>.

Los ingresos para Bolivia tras la nacionalización de los hidrocarburos alcanzaron los U\$S 7.110 millones en los cuatro años posteriores a esta medida. Según YPFB, esta cifra supera en 332% a la lograda en los ocho años previos a la nacionalización, en los cuales estuvo vigente el modelo neoliberal. Es cierto, la nacionalización demostraba ser mejor opción para el país, pero ello, no implicaba que no hubiera un costo a pagar.

En contraposición, el autoritarismo y la desconfiguración institucional mediante la cual el gobierno implementaba sus políticas, crearon incertidumbre en torno a la inversión nacional y extranjera por falta de seguridad jurídica. A partir del 2009 se ve como consecuencia una reducción de inversión extranjera directa. Ello, en el sector hidrocarburos es un peligro latente, igual peligro que lo que ha ocurrido con Argentina que ha visto reducido a cero sus niveles de inversión y que en los últimos años padece una crisis de producción por la falta de exploración.

Carlos Alberto López<sup>10</sup> planteaba, en el año 2007, que el resultado de la nacionalización no había ponderado que:

“¿Y qué pensamos que iba a pasar cuando los hidrocarburos en Bolivia se han convertido en rehenes de las posturas, de las consignas y de la demagogia, y los aspectos técnicos, financieros, estratégicos y comerciales son dejados de lado irresponsablemente?

Sin inversión, no importa qué mercados nuevos estemos supuestamente consolidando, sean 20 millones de metros cúbicos a Argentina u otros 30 al Brasil, el gas que hoy se encuentra en forma de reservas, todavía a 6 mil metros de profundidad, está fuera del alcance tanto de las transnacionales como del pueblo y de los dirigentes y otros que pretenden recuperar los hidrocarburos y repartirlos entre los bolivianos. Aún se requieren alrededor de 1.800 millones de dólares de inversión sólo para desarrollar las reservas probadas descubiertas en los últimos ocho años. Se requerirán 4.400 millones de dólares para desarrollar las reservas probadas y probables.

Si los costos de inversión fueran asumidos por el Estado, cada pozo exploratorio seco de U\$S 40 millones representaría un incremento de 0,5 puntos porcentuales en el déficit fiscal. Es decir, un solo pozo seco a cargo de YPFB subiría las previsiones del déficit fiscal para el 2005 de 5,5% a 6,0%. Para encontrar las reservas descubiertas en los últimos ocho años se perforó un promedio de 35 pozos anuales. Para desarrollar los megacampos descubiertos se requerirán alrededor de 15 pozos por campo. Ésas son las magnitudes de inversión requeridas” (*La Prensa*, 2007)<sup>11</sup>.

10 Ex viceministro de Hidrocarburos y consultor de la Cámara Boliviana de Hidrocarburos.

11 López, Carlos Alberto “Carta al director” en *La Prensa*, 13 de abril de 2007.

Sin embargo, nada de eso se hizo. El 1° de mayo del 2006, ataviado con el casco petrolero de YPF, Evo eligió el pozo petrolero de San Alberto –en la región sureña del Chaco (departamento de Tarija), que atesora el 90% del gas y el petróleo de Bolivia– para declarar “muerta” la Ley de Capitalización. Flanqueado por su Ministro de Hidrocarburos y el Presidente del Senado, leyó y firmó el Decreto Supremo 28.701 “Héroes del Chaco” por el que declaró que: “se acabó el saqueo de los recursos naturales de Bolivia”. En 60 días se refundara la estatal YPF para que se ocupe del control, almacenamiento, distribución e industrialización de los hidrocarburos.

La “bomba” para la petrolera española Repsol es que Morales decreta la “nacionalización de las acciones necesarias para que la estatal YPF controle, como mínimo, el 50% más uno” en Andina –la filial de Repsol en Bolivia.

“Si las empresas no respetan nuestras medidas, nos haremos respetar a la fuerza”, amenazó.

En cuanto Morales finalizó su intervención televisiva desde la región petrolera del país, el vicepresidente, Álvaro García Linera, hizo su aparición en el balcón del Palacio de Gobierno, en la Plaza Murillo de La Paz. Unas 50 mil personas lo ovacionaron. Linera proclamó: “les hemos dado la vuelta a la tortilla. Si antes las petroleras se llevaban un 82% de los beneficios de nuestros recursos naturales, ahora sólo se llevarán un 18%, y el 82% será para el Estado”<sup>12</sup>.

A un año de la nacionalización de los hidrocarburos se promulgaron las 44 leyes de autorización de los contratos petroleros y de gas. Sin embargo, la actividad decayó en volumen, en tanto los ingresos se incrementaron a U\$S 2.168 millones, de los cuales el Estado recibía U\$S 1.649 millones por aumento del valor del precio del gas. Por ello, en un año, la diferencia de ingresos para el Estado creció en un 76% por ciento a diferencia del 25% que recibía en 2004 antes de la nacionalización.

La salida de las empresas, el reajuste salarial de todo el sector, y la crítica permanente de Cámara Boliviana de Hidrocarburos, conjuntamente con el cambio de tres ministros de Hidrocarburos en un año, permitieron ver que el proceso, conducido de esa forma, no fuera reversible. En lo social, el ánimo de los movimientos sociales era tranquilo frente a lo que se consideró una justa reparación. Desde la presidencia, la situación era clara.

Un día después de que el vicepresidente Álvaro García Linera convocara a la movilización popular para defender las políticas del gobierno,

---

12 *El Mundo* (España), 2 de mayo de 2006.

un grupo de padres de familia de las Juntas Escolares encabezadas por Franklin Gutiérrez, los señores Huamán, Venegas y Choquetarqui, todos acusados de recibir plata del gobierno, intentaron tomar la Casa Social del Maestro en La Paz, sede de la Federación del sector, y apedrearon la Escuela México, todo esto para escarmentar a los dirigentes trotskistas huelguistas que perjudican a sus hijos. El fin de semana pasado, el presidente Evo Morales convocó a los campesinos, indígenas y originarios de los pueblos del oriente, del valle y del occidente a declararse en emergencia para defender la Asamblea Constituyente y la nacionalización de los hidrocarburos.

Lo que se requiere en esta batalla, definitivamente, es la movilización. Hemos llegado al gobierno con la movilización y vamos a gobernar con la movilización', dijo García Linera en Cochabamba, en un momento de inflexión para la administración de Morales, caracterizado por el estallido de múltiples conflictos sectoriales (*Rebelión*, 2006)<sup>13</sup>.

## 6. BALANCE DE LA NACIONALIZACIÓN E IMPOSICIÓN ESTATAL

El primero y más importante hallazgo de la investigación realizada es la constatación de que el sector hidrocarburos se maneja independientemente del resto de la dinámica económica del país, pero no así de la política nacional. Esto es evidente en casi todos los momentos del siglo XX, puesto que se vincula sólo con las demandas comerciales internacionales. Por ello, al sostenerse habitualmente que los hidrocarburos han cooperado con el desarrollo regional en estos años, debemos considerar que lo que ha incidido –en alguna medida– son los montos de dinero que han ingresado por concepto de regalías, pero en ningún caso podemos pensar en una planificación estatal que los integre al resto del aparato productivo y menos aún que los procesos que apareja la industria de los hidrocarburos impulsen el resto de la economía. Es más, el olvidado informe de Guido Valle Antelo y Antonio Céspedes Toro, deja al descubierto que mucho más rentable que el petróleo en las décadas de los cincuenta, sesenta y setenta, fueron los ingentes préstamos de los tradicionales organismos multilaterales. Hoy la renta petrolera se invierte en las prefecturas o gobernaciones del país.

Dicha situación, que es propia de las economías de enclave, se mantuvo en Bolivia de manera constante porque los capitales que se invierten en la industria del sector en el período en estudio ya no son nacionales, sino de enormes consorcios que tienen esa dinámica y no otra. En este sentido, el papel del Estado en el contexto de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos es uno muy distinto con la

---

13 "Vamos a gobernar con la movilización" en <[www.rebellion.org/noticia.php?id=37126&titular=evo-y-alvaro](http://www.rebellion.org/noticia.php?id=37126&titular=evo-y-alvaro)> acceso 6 de septiembre de 2006.

capitalización, pero no desde el punto de vista de la economía: ni con YPFB ni con la capitalización, la economía boliviana ha estado cerca del *take off*.

### ¿LA NACIONALIZACIÓN CAMBIÓ ALGO ESTA SITUACIÓN?

El tratamiento del sector hidrocarburos y las cuentas alegres que sacó el gobierno de Morales en relación a la forma de gestión del nuevo modelo económico del país, permitieron concluir en el corto plazo que la nacionalización era un éxito consumado. Conclusión más que debatible si se observa la economía boliviana en su conjunto, y mucho más discutible si se observa el resultado que el proceso tuvo en el contexto político nacional.

La nacionalización se llevó a cabo en el 2007, los réditos subieron considerablemente en el lapso de un año, sin embargo, no hubo una extensión de la rentabilidad del sector a otros de la economía nacional. Es más, sectores tales como la agricultura y la ganadería, amplios en uso de mano de obra experimentaron retrocesos que son atribuibles a una extensión de las medidas de control económico por parte del Estado. Industrialmente, tampoco el país creció, y lo que ha permitido la supervivencia del régimen de Morales es el aumento progresivo del valor de los productos primarios en el mercado internacional, por sobre una optimización del sector productivo. En efecto, parece ser que el nuevo estado boliviano ha confiado incluso más de la cuenta en los datos anteriores de la nacionalización, ello es que, aunque no se extraiga el gas, como este existe, el país podrá sacarlo cuando sea el momento. Al respecto, cabe puntualizar que el desarrollo del gas no convencional en la región, ha hecho que Bolivia se haya quedado muy por detrás de otros países que, advirtiendo la necesidad de energía, han optado por explorar todas sus fuentes y potencial gasífero no convencional, error, más grave aún que aquel que supuso que la invasión de GNL a la región no era una amenaza para las exportaciones bolivianas de gas natural (como por ejemplo el caso de Chile)<sup>14</sup>.

Justamente esta cuenta es la que, tras la reelección de Morales en 2009, sin considerar la lucha autonomista y la nueva Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, han vuelto a sacar a los movimientos sociales a la calle nuevamente.

---

14 Ver: <[www.hidrocarburosbolivia.com/nuestro-contenido/noticias/42122-segun-el-departamento-de-energia-de-eeuu-bolivia-tiene-48-tcf-de-gas-no-convencional-tecnicamente-recuperables.html?utm\\_source=feedburner&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Feed%3A+hidrocarburosbolivia%2FARpe+%28HidrocarburosBolivia.com+++Bolet%3%ADn+Informativo%29](http://www.hidrocarburosbolivia.com/nuestro-contenido/noticias/42122-segun-el-departamento-de-energia-de-eeuu-bolivia-tiene-48-tcf-de-gas-no-convencional-tecnicamente-recuperables.html?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A+hidrocarburosbolivia%2FARpe+%28HidrocarburosBolivia.com+++Bolet%3%ADn+Informativo%29)>, acceso 3 de mayo de 2011.

En este contexto, posterior a la nacionalización de hidrocarburos, en el quinquenio no se consolidaron proyectos de ingeniería financiera ni logística especializada para monetizar reservas ni abrieron nuevos mercados. Lo más grave es que la actual administración estatal, teniendo mayoría legislativa y un amplio apoyo electoral, en su momento de arribo al poder en 2006, no logró debatir ni sancionar la Ley de Hidrocarburos y Energía. De manera que esa legislación fundamental no fue priorizada.

Desaciertos permanentes obligaron al gobierno de Morales a subir el precio de combustibles en diciembre 2010 y sostener la medida por menos de una semana por la ola de protestas en todo el país. La impericia de los administradores de la “nacionalización” fue tal que cambiaron más de cinco ministros del sector. Los datos públicos corroboran que la “Nacionalización” propició caída de inversión en exploración, producción y desarrollo de nuevos reservorios.

La ausencia de inversiones se demuestra en menos pozos perforados y en explotación, además de problemas de refinamiento y abastecimiento con desequilibrios entre oferta y demanda de gas y electricidad. Los hidrocarburos convenientemente industrializados debían ser el “producto estrella” de exportación boliviano: a partir de darle valor agregado al gas en electricidad, en plásticos en nuevos combustibles (como diésel y dimetil éter a partir de transformación del gas en procesos GTL), como metanol, urea, sales y fertilizantes y toda la gama de petroquímica (de nueva tecnología a partir del metano). Al no haber desarrollado convenientemente el sector energético boliviano, se notó un “efecto cadena” afectando la industria, el sector agrícola y minero cuyas actividades están ligadas a la necesidad de electricidad, gas y combustibles accesibles o a precio reducido para ser competitivos, lo que se lograría produciendo valor agregado al gas<sup>15</sup>.

Algunos de los eventos más sobresalientes de los resultados de la imposición estatal se ubican incluso en arrolladoras gestiones de represión policial como los hechos de Pando de septiembre de 2008:

La insurrección en las regiones ‘rebelde’ al gobierno de Evo Morales, que luchan por legitimar sus estatutos de autonomía y reniegan de la ‘refundación social-indigenista y centralista’ que pretende el mandatario, se saldó ayer con ocho muertos y una treintena de heridos, en el suceso más grave desde que estallaron los disturbios, hace tres días,

---

15 Gómez, Boris. “Cinco años de nacionalización” en <[www.hidrocarburosbolivia.com/bolivia-mainmenu-117/analisis-y-opinion/42124-cinco-anos-de-nacionalizacion-.html?utm\\_source=feedburner&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Feed%3A+hidrocarburosbolivia%2FARpe+%28HidrocarburosBolivia.com+-+Bolet%3%ADn+Informativo%29](http://www.hidrocarburosbolivia.com/bolivia-mainmenu-117/analisis-y-opinion/42124-cinco-anos-de-nacionalizacion-.html?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A+hidrocarburosbolivia%2FARpe+%28HidrocarburosBolivia.com+-+Bolet%3%ADn+Informativo%29)> acceso 3 de mayo de 2011.

y que tuvo como escenario las calles de la ciudad amazónica de Cobi-ja, capital del departamento de Pando. ‘Caos y anarquía’. El prefecto (gobernador) de Pando, el opositor Leopoldo Fernández, admitió que la situación en su región es ‘incontrolable’, ‘escapa al control de las autoridades’ y aseguró que se ha instaurado el ‘caos y la anarquía’. Los radicales autonomistas también tomaron ayer varias instalaciones gaseras del sureste boliviano y provocaron una importante restricción en el envío del energético hacia Brasil y Argentina, que luego se solventó. Mientras, en la ciudad de Santa Cruz, la más próspera del país, continuaron la toma de edificios públicos y el saqueo (*Crónica*, 2008)<sup>16</sup>.

La reacción no se hizo esperar. Reunidos de emergencia, los mandatarios de América de Sur, que llevaron a cabo la primera intervención del Consejo de Defensa de UNASUR en Santiago, expresaron a través de un comunicado del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, señalando el 12 de septiembre de 2008:

### **DECLARACIÓN DE LA UNASUR**

La Unión de Naciones Suramericanas lamenta la prolongación en la hermana República de Bolivia de las acciones de grupos civiles que conducen a pérdidas de vidas humanas, personas heridas, destrucción de bienes públicos y privados, debilitamiento institucional y riesgos para la democracia, y pueden amenazar su unidad e integridad territorial.

Las Naciones Suramericanas anhelan fervientemente que, a la brevedad posible, se restablezca el orden y la convivencia ciudadana pacífica, y el diálogo orientado a normalizar el funcionamiento de la vida democrática.

Es el deber de esta Presidencia Pro Témpore señalar la total disposición de UNASUR de colaborar con el Gobierno de Bolivia en el esfuerzo por identificar e implementar vías de diálogo y entendimiento que, bajo la conducción de las legítimas autoridades de la nación boliviana, permitan a las fuerzas políticas sociales retomar la senda pacífica, institucional y democrática, de solución de problemas e impulso al desarrollo.

En definitiva, es ciertamente al pueblo boliviano a quien corresponderá, como en toda democracia, identificar las vías de solución a las dificultades por las que atraviesa.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile<sup>17</sup>.

---

16 “Disturbios en Bolivia dejan 8 muertos” en <[www.cronica.com.mx/nota.php?id\\_nota=384504](http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_nota=384504)> acceso 12 de septiembre de 2008.

17 Ver: <[http://www.comunidadandina.org/unasur/12-9-08com\\_bolivia.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/12-9-08com_bolivia.htm)>.



Si bien es cierto que desde Santiago se alentó una investigación del más alto nivel sobre los sucesos acaecidos en Pando, los resultados prácticos de la gestión determinaron un apoyo a la gestión de Morales. Ello se tradujo en un apoyo casi inmediato:

## **DECLARACIÓN DE LA MONEDA**

Las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, reunidos en el Palacio de La Moneda, en Santiago de Chile el 15 de septiembre de 2008, con el propósito de considerar la situación en la República de Bolivia y recordando los trágicos episodios que hace 35 años en este mismo sitio conmocionaron a toda la humanidad.

Considerando que el tratado Constitutivo de UNASUR, firmado en Brasilia el 23 de mayo de 2008, consagra los principios del irrestricto respeto a la soberanía, a la no injerencia en asuntos internos, a la integridad e inviolabilidad territorial, a la democracia y a sus instituciones y al irrestricto respeto a los derechos humanos.

Ante los graves hechos que se registran en la hermana República de Bolivia y en pos del fortalecimiento del diálogo político y la cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana los países integrantes de la UNASUR:

Expresan su más pleno y decidido respaldo al Gobierno Constitucional del Presidente de la República de Bolivia Evo Morales, cuyo mandato fue ratificado por una amplia mayoría en el reciente Referéndum.

Advierten que sus respectivos Gobiernos rechazan enérgicamente y no reconocerán cualquier situación que implique un intento de golpe civil, la ruptura del orden institucional o que comprometan la integridad territorial de la República de Bolivia.

Consecuente con lo anterior, y en consideración a la grave situación que afecta a la hermana República de Bolivia, condenan el ataque a instalaciones gubernamentales y a la fuerza pública por parte de grupos que buscan la desestabilización de la democracia boliviana, exigiendo la pronta devolución de esas instalaciones como condición para el inicio de un proceso de diálogo.

A la vez, hacen un llamado a todos los actores políticos y sociales involucrados a que tomen las medidas necesarias para que cesen inmediatamente las acciones de violencia, intimidación y desacato a la institucionalidad democrática y al orden jurídico establecido.

En este contexto, expresan su más firme condena a la masacre que se vivió en el Departamento de Pando y respaldan el llamado realizado por el Gobierno boliviano para que una Comisión de Unasur pueda constituirse en ese hermano país para realizar una investigación imparcial que permita esclarecer, a la brevedad, este lamentable suceso y formular recomendaciones de tal manera de garantizar que el mismo no quede en la impunidad.

Instan a todos los miembros de la sociedad boliviana a preservar la unidad nacional y la integridad territorial de ese país, fundamentos

básicos de todo Estado y a rechazar cualquier intento de socavar estos principios.

Hacen un llamado al diálogo para establecer las condiciones que permitan superar la actual situación y concertar la búsqueda de una solución sustentable en el marco del pleno respeto al estado de derecho y al orden legal vigente.

En ese sentido, los presidentes de UNASUR acuerdan crear una Comisión abierta a todos sus miembros, coordinada por la Presidencia Pro Tempore, para acompañar los trabajos de una mesa de diálogo conducida por el legítimo Gobierno de Bolivia.

Crean una Comisión de apoyo y asistencia al Gobierno de Bolivia en función de sus requerimientos, incluyendo recursos humanos especializados.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile<sup>18</sup>.

Entre los años 2009 y 2010, el modelo económico se ha profundizado, y las huelgas y los muertos producto de los disturbios callejeros han recordado los peores momentos del gobierno de Sánchez de Lozada, volviendo a recurrirse al expediente del “impuestazo” a fines del 2010:

El gobierno de Bolivia decretó ayer un alza de precios internos de los combustibles de hasta 83%, en una arriesgada decisión política rechazada de inmediato por las poderosas asociaciones de transportistas, que declararon huelga por tiempo indefinido. El vicepresidente del país, Álvaro García, que ejerce la presidencia interina por el viaje de Morales a Venezuela, anunció la medida, que sindicatos y dirigentes opositores han calificado como “gasolinazo brutal” y “cirugía sin anestesia.

“Es una nivelación interna de combustibles a precios internacionales [...], el Estado subvenciona anualmente U\$S 380 millones, no queremos que esto continúe, compramos diesel caro y lo vendemos barato”, justificó García, rodeado de ministros, en una declaración por televisión.

García explicó que la gasolina, que costaba 3,74 bolivianos (casi 50 centavos de dólar estadounidense) por litro, costará desde ahora 6,47 bolivianos (unos 92 centavos de dólar estadounidense) y la gasolina de mayor calidad que estaba en 4,79 bolivianos (unos 68 centavos de dólar estadounidense) subirá a 7,51 bolivianos (más de un dólar estadounidense). El diesel pasará de 3,72 (más de medio dólar) a 6,80 bolivianos.

La sorpresiva decisión rompió la tranquilidad del fin de semana navideño de 2010 y provocó caos en mercados populares, donde los precios subieron de inmediato hasta 50%, y en estaciones de servicio que suspendieron su atención para ajustar sus sistemas a los nuevos precios.

---

18 Ver: <[http://www.comunidadandina.org/unasur/15-9-08com\\_bolivia.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/15-9-08com_bolivia.htm)>.

La primera reacción organizada fue la de la Confederación de Choferes, que agrupa a los propietarios del transporte, que declaró el paro sin esperar un nuevo tarifario que debe aprobar la Autoridad de Transportes.

Los precios de la mayoría de los combustibles se habían mantenido invariables casi una década en Bolivia.

A principios de 2003, el presidente neoliberal Gonzalo Sánchez prefirió aumentar impuestos en vez de subir los combustibles, para enfrentar un déficit fiscal, pero esto sólo provocó un cruento motín policial que marcó el principio del abrupto fin de ese gobernante ahora refugiado en EE.UU.

El presidente Morales defendió varias veces que no necesitaba de un “gasolinazo ni de un “impuestazo” para aumentar los ingresos del Estado, y criticó a sus antecesores que aplicaron esas medidas<sup>19</sup>.

Como sabemos, este decreto no llegó a aplicarse por las movilizaciones callejeras desencadenadas, a estos efectos, en las principales ciudades del país. Ello es, quizás, lo que conduce a la reacción por el tema marítimo, el otro resorte utilizado habitualmente por la política interna de Bolivia cuando no se logra mantener y solventar la cohesión interna de los gobiernos en el país. Ya no por la vía de los impuestos, sino por la vía de la convocatoria a los principales actores de la política exterior boliviana, el 23 de marzo de 2011, y en medio de un clima de impopularidad latente de la gestión del gobierno de Morales, el Presidente formuló una declaración expresa de llevar la demanda marítima a los tribunales internacionales. El resultado de estas declaraciones ha tranquilizado el ambiente político nacional y propiciado un diálogo nacional al respecto en la creación de la Dirección de Asuntos Marítimos de la Cancillería Boliviana. Con ello, no puede sostenerse que no asistamos a la emergencia de nuevos pronunciamientos sociales en el país. En los hechos, se abre un “cuarto intermedio” en la gestión del gobierno para la reingeniería que la nacionalización y el nuevo modelo económico han creado en el país.

En el acontecer boliviano se advierte un fenómeno de larga duración: la incapacidad de formular una estrategia armónica de desarrollo del país, basada en algo más que no sea la exportación de materias primas. El desafío de la política de hidrocarburos radica en la recuperación de las inversiones. Para ello, la confianza en las instituciones y el control de la tensión social será determinante en la consecución de esta meta.

---

19 Ver: <<http://www.eluniversal.com.mx/internacional/71056.html>>, acceso 27 de diciembre de 2010.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Albarracín Millán, J. 2008 El súper Estado minero y el derrumbe de la oligarquía Boliviana (La Paz: Plural).
- Albo, X. y Barrios, R. (coord.) 1993 *Violencias encubiertas en Bolivia* (La Paz: CIPCA-ARUWIYIRI).
- Barrios, R. y Mayorga, R. 1994 La cuestión militar en cuestión. Democracia y fuerzas armadas (La Paz: Ceben).
- Cariaga, J. 2007 De Sánchez de Lozada a Morales Ayma. Crónicas sobre la economía y finanzas en Bolivia (La Paz: La Razón/El Nuevo Día/Los Amigos del libro).
- Carrasco, C. 2006 De la revolución a la descolonización. Un itinerario político y diplomático 1952-2006 (La Paz: Virgen niña).
- García Linera, A. 2008 La potencia plebeya. Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia (Buenos Aires: CLACSO).
- Gómez, L. 2006 El alto de Pie. Una insurrección Aymara en Bolivia (La Paz: WA-GUI).
- Greve López, H. et al. 2007 Regímenes económico, social y territorial del estado con autonomías (La Paz: Plural).
- Mansilla, H. C. F. 2007 Los problemas de la autonomía en el oriente boliviano. La ideología de la Nación Camba en el espejo de las fuentes documentales (Santa Cruz de la Sierra: Editorial El País).
- Mansilla, H. C. F. 2003 La policía boliviana. Entre los códigos informales y los intentos de modernización (La Paz: Plural).
- Mesa Gisbert, C. 2008 Presidencia sitiada .Memorias de mi Gobierno (La Paz: Plural).
- Mirza, C. 2006 Movimientos sociales y Sistemas políticos en América Latina. La construcción de nuevas democracias (Buenos Aires: CLACSO).
- Paz, G. y Roett, R. 2003 *América Latina en un entorno global en proceso de cambio* (Buenos Aires: ISEN Nuevo Hacer/Grupo Editor Latinoamericano).
- Seoane, J. (comp.) 2003 Movimientos Sociales y Conflicto en América Latina (Buenos Aires: CLACSO).
- Sierra, M. y Subercaseaux, E. 2007 *Evo Morales. Primer indígena que gobierna en América del Sur* (Santa Cruz de la Sierra: El País).
- Uriona, P. et al. 2008 Variaciones sobre un mismo tiempo. Ensayos sobre la política en Bolivia (1982-2004) (La Paz: Gente común).
- Verdoso, L. 2005 El proceso constituyente en Bolivia-a horcajadas entre la nación y sus partes (La Paz: Plural).







## COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO

La democracia, los derechos humanos, la violencia y la seguridad, son temas relacionados, y en buena medida interdependientes, que hoy por hoy constituyen aspectos neurálgicos en la comprensión política, social y económica del orden mundial y, por supuesto, de la realidad latinoamericana.

En los últimos años el estudio en temas de la seguridad y su relación con los derechos humanos, consolidación de la democracia y la paz en los países de América Latina, ha tenido grandes avances debido al interés que en los teóricos despierta el análisis de los cambios que empiezan a producirse a mediados de los años setenta tanto en el ámbito global como a escala regional. Entre los cambios internos cabe señalar el fin de las dictaduras militares, las transiciones a la democracia en el marco de las transformaciones en el modelo económico, junto con los retos que la globalización impone. A nivel internacional, el fin de la Guerra Fría trajo consigo el cambio de un esquema bipolar a uno unipolar en lo político, y multipolar en lo económico, de modo que surge un nuevo escenario para la formulación y ejecución de las políticas públicas y, por supuesto, un cambio en el modelo de seguridad, en la medida en que el enemigo comunista desaparece, lo que da lugar a la identificación de otros tipos de amenazas y de manera concomitante al surgimiento de conceptos alternativos de seguridad (humana, ciudadana, multidimensional).



Patrocinado por  
 **Asdi**  
Agencia Sueca  
de Desarrollo Internacional

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

ISBN 978-987-1543-89-2



9 789871 543892